Sociologie
Antropologie

Cătălin Zamfir
Simona Stănescu
(coordonatori)

ENCICLOPEDIA DEZVOLTĂRII SOCIALE



Collegium

POLIROM

COLLEGIUM

Sociologie. Antropologie

Seria *Collegium. Sociologie. Antropologie* este coordonată de Elisabeta Stănciulescu.

www.polirom.ro

Editura POLIROM
Iaşi, B-dul Carol I nr. 4; P.O. BOX 266, 700506
Bucureşti, B-dul I.C. Brătianu nr. 6, et. 7, ap. 33, O.P. 37;
P.O. BOX 1-728, 030174

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României:

Enciclopedia dezvoltării sociale / Cătălin Zamfir, Simona Stănescu (coord.). –
Iaşi: Polirom, 2007
ISBN: 978-973-46-0702-0

I. Zamfir, Cătălin (coord.)
II. Stănescu, Simona (coord.)

316

Printed in ROMANIA

Cătălin Zamfir
Simona Stănescu
(coordonatori)

ENCICLOPEDIA
DEZVOLTĂRII SOCIALE

POLIROM
2007

Prezentarea autorilor

Filip Alexandrescu, doctorand în sociologie, Universitatea din Toronto, Canada

Daniel Arpinte, cercetător ştiinţific, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, doctorand în sociologie, Universitatea din Bucureşti

Daniela Bălţătescu, sociolog, consilier pentru tineret, Direcţia pentru Tineret Bihor

Sergiu Bălţătescu, lector universitar, Catedra de Sociologie şi Asistenţă Socială, Facultatea de Ştiinţe Socio-Umane, Universitatea din Oradea, doctorand în sociologie, Universitatea din Bucureşti

Ana Bleahu, cercetător ştiinţific, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, doctorand în sociologie, Universitatea din Bucureşti

Cosmin Briciu, cercetător ştiinţific, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, doctorand în sociologie, Universitatea din Bucureşti

Doru Buzducea, conferenţiar universitar doctor, Catedra de Asistenţă Socială a Facultăţii de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti

Sorin Cace, doctor în sociologie, doctor în economie, cercetător ştiinţific principal III, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română

Romelia Călin, masterand, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti, masterand la London School of Economics, Londra, Marea Britanie

Adrian Dan, conferenţiar universitar doctor, Catedra de Sociologie, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti, cercetător ştiinţific principal III, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română

Cristina Doboş, cercetător ştiinţific, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, doctorand în sociologie, Universitatea din Bucureşti

Sergiu Gherghina, masterand în cercetare, Facultatea de Ştiinţe Politice, Universitatea din Leiden, Olanda

Vlad Grigoraş, doctorand în sociologie, Catedra de Sociologie, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti

Adrian Hatos, conferenţiar universitar doctor, Catedra de Sociologie şi Asistenţă Socială, Facultatea de Ştiinţe Socio-Umane, Universitatea din Oradea

Simona Ilie, doctor în sociologie, cercetător ştiinţific principal III, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română

Mihaela Lambru, lector universitar doctor, Catedra de Sociologie, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti

Maria Larionescu, profesor universitar doctor, Catedra de Sociologie, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti

Larisa Lăzărescu-Speteţchi, doctor în economie, coordonator de program, UNICEF Moldova

Ioana-Alexandra Mihai, doctorand în sociologie, Catedra de Sociologie, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti

Veronica Mitroi, doctorand în sociologie, Universitatea Paris X, Paris

Gabriela Neagu, cercetător ştiinţific principal III, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, doctorand în sociologie, Universitatea din Bucureşti

Dana Cornelia Niţulescu, cercetător ştiinţific, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, doctorand în sociologie, Universitatea din Bucureşti

Pásztor Gyöngyi, asistent universitar doctorand, Catedra de Sociologie, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea „Babeş-Bolyai” din Cluj-Napoca

Daniela Pescaru-Urse, doctorand în sociologie, Catedra de Sociologie, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti

Péter László, lector universitar doctorand, Catedra de Sociologie, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea „Babeş-Bolyai” din Cluj-Napoca

Claudia Petrescu, asistent cercetare, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, asistent universitar, Catedra de Sociologie, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti, doctorand în sociologie, Universitatea din Bucureşti

Tudor Pitulac, lector universitar doctor, cancelar, şef Departament Sociologie, Facultatea de Psihologie, Asistenţă Socială, Sociologie, Universitatea „Petre Andrei” din Iaşi

Luana Miruna Pop, conferenţiar universitar doctor, Catedra de Sociologie, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti

Raluca Popescu, cercetător ştiinţific, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, asistent universitar, Catedra de Sociologie, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti, doctorand în sociologie, Universitatea din Bucureşti

Iuliana Precupeţu, cercetător ştiinţific principal III, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, lector universitar doctor, Catedra de Sociologie, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti

Marian Preda, profesor universitar doctor, Catedra de Asistenţă Socială, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti

Ana Maria Preoteasa, cercetător ştiinţific principal III, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, lector universitar, Catedra de Sociologie, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti, doctorand în sociologie, Universitatea din Bucureşti

Mihnea Preotesi, cercetător ştiinţific, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, doctorand în sociologie, Universitatea din Bucureşti

Ana Cosima Rughiniş, lector universitar doctor, Catedra de Sociologie, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti

Codrin Scutaru, doctorand în sociologie, Universitatea din Bucureşti

Manuela Sofia Stănculescu, cercetător ştiinţific principal III, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, lector universitar doctor, Catedra de Sociologie, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti

Iulian Stănescu, cadru didactic asociat, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti

Simona Maria Stănescu, cercetător ştiinţific, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, doctorand în sociologie, Universitatea din Bucureşti

Laura Stoica, cercetător ştiinţific, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, doctorand în sociologie, Universitatea din Bucureşti

Mihai Surdu, doctor în sociologie, cercetător ştiinţific principal III, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română

Monica Şerban, cercetător ştiinţific principal III, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, doctorand în sociologie, Universitatea din Bucureşti

Anca Tompea, conferenţiar universitar doctor, şefa catedrei de Asistenţă Socială şi Sociologie, Facultatea de Psihologie, Asistenţă Socială, Sociologie, Universitatea „Petre Andrei" din Iaşi

Doru Tompea, profesor universitar doctor, decan, Facultatea de Psihologie, Asistenţă Socială, Sociologie, Universitatea „Petre Andrei" din Iaşi

Cosmin Toth, doctorand în sociologie, Catedra de Sociologie, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti

Radu Gabriel Umbreş, masterand Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea Bucureşti, masterand la Universitatea din Oxford, New College

Amalia Vîrdol, doctorand, Facultatea de Geografie, Universitatea din Bucureşti

Bogdan Voicu, cercetător ştiinţific principal III, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română

Mălina Voicu, doctor în sociologie, cercetător ştiinţific principal III, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română

Cătălin Zamfir, director al Institutului de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, Membru corespondent al Academiei Române, profesor universitar doctor, decan, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti

Elena Zamfir, profesor universitar doctor, şefa Catedrei de Asistenţă Socială, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti

Lista intrărilor

A

Acţiune colectivă (Radu Gabriel Umbreş) 19
Administraţie publică (Mihaela Lambru) 27
Analiza costurilor (Vlad Grigoraş) 31
Analiza de impact (Vlad Grigoraş) 35
Analiza nevoilor (Adrian Hatos) 44
Arie de responsabilitate (Cătălin Zamfir) 53
Atribuirea socială a vinovăţiei (Cosima Rughiniş) 54

B

Banca Mondială ca actor al dezvoltării sociale (Daniela Pescaru-Urse) 60
Benchmarking (Sorin Cace) 68
Birocraţie/Birocratizare (Cosmin Toth) 70

C

Cadrul logic (*logical framework*) (Manuela Sofia Stănculescu) 77
Calitatea vieţii (Sergiu Bălţătescu) 81
Capital simbolic (Mălina Voicu) 86
Capital social (Cosmin Toth) 89
Capital uman (Bogdan Voicu) 97
Cercetare acţiune (Iuliana Precupeţu) 105
Clasă socială (Gabriela Neagu) 110
Comunitate (Tudor Pitulac) 116
Consultare publică (Mihaela Lambru) 125
Contractare socială (Mihaela Lambru) 131
Cultura organizaţională ca factor al dezvoltării (Cristina Doboş) 134
Cunoaştere instituţională, cunoaştere ştiinţifică (Cătălin Zamfir) 136

D

Democratizare instituţională (Sergiu Gherghina) 140
Democraţie (Mălina Voicu) 144
Descentralizare (Romelia Călin) 146

Dezvoltare comunitară participativă (Adrian Hatos) 152
Dezvoltare durabilă (Iuliana Precupeţu) 158
Dezvoltare instituţională (Cătălin Zamfir) 161
Dezvoltare organizaţională (Cosmin Toth) 163
Dezvoltare rurală (Ana Bleahu) 168
Dezvoltare socială (Cătălin Zamfir) 173
Dezvoltare socială şi riscuri ecologice (Filip Alexandrescu) 178
Dezvoltare urbană (Amalia Vîrdol) 185

E

Educaţia ca instrument al dezvoltării sociale (Adrian Hatos) 195
Eficacitate (Cosmin Briciu) 203
Eficienţă (Cosmin Briciu) 203
Etica deciziilor în organizaţii (Cosima Rughiniş) 205
Evaluare (Manuela Sofia Stănculescu) 213
Evaluare centrată pe utilizatori (Veronica Mitroi) 219
Evaluare participativă (Veronica Mitroi) 225
Excluziune morală (Cosima Rughiniş) 233
Excluziune socială (Elena Zamfir, Marian Preda şi Adrian Dan) 240

F

Facilitator comunitar (Ana Maria Preoteasa) 255
Fazele procesului dezvoltării sociale (Cătălin Zamfir) 257
Focalizare (Amalia Vîrdol şi Cosmin Briciu) 260
Fonduri structurale (Simona Stănescu) 266

G

Gentrificare (Dana Cornelia Niţulescu) 271
Ghetou şi ghetoizare (Pásztor Gyöngyi şi Péter László) 279
Globalizare (Doru Buzducea) 281
Grupuri de interese (Iulian Stănescu) 287
Grupuri/societăţi/zone aflate în criză/dificultate (Anca Tompea) 291

I

Incluziune socială (Laura Stoica) 300
Indicatori ai incluziunii sociale (Raluca Popescu) 305
Indicatori ai învinovăţirii – indicatori ai capacităţii de dezvoltare socială a societăţilor (Cătălin Zamfir) 312
Inegalităţi de locuire (Pásztor Gyöngyi şi Péter László) 315
Inegalităţi economice (Simona Ilie) 317
Instituţii (Doru Tompea şi Tudor Pitulac) 329
Instituţionalizare (Sergiu Gherghina) 338

Interes public (Cosima Rughiniş) 342
Izomorfism instituţional (Sergiu Gherghina) 349

M

Măsurarea dezvoltării sociale : indicatori ai dezvoltării sociale (Cosmin Briciu) 354
Măsurarea dezvoltării sociale : indici compoziţi de dezvoltare socială (Sergiu Bălţătescu) 358
Metode calitative utilizate în evaluare (Monica Şerban) 363
Metode de prognoză : Delphi (Monica Şerban şi Ioana-Alexandra Mihai) 369
Misiune/viziune (Iulian Stănescu) 372
Mişcări sociale (Adrian Hatos) 373
Modelele dezvoltării sociale în istoria sociologiei româneşti (Maria Larionescu) 380
Monitorizare (Sorin Cace) 390

N

Negociere (Cristina Doboş) 395

O

Obiective (Daniela Bălţătescu şi Sergiu Bălţătescu) 399
Organizaţia Naţiunilor Unite (Larisa Lăzărescu-Speteţchi) 401

P

Parteneriat (Codrin Scutaru) 408
Parteneriat public-privat (Claudia Petrescu) 412
Participare şi dezvoltare socială (Adrian Hatos) 420
Plan de acţiune (Sorin Cace) 425
Planificare strategică (Daniel Arpinte) 429
Planificare teritorială (Amalia Vîrdol) 436
Politici publice (Mihaela Lambru) 444
Politici sociale (Luana Miruna Pop) 447
Priorităţi (Daniela Bălţătescu şi Sergiu Bălţătescu) 452
Probleme sociale (Cătălin Zamfir) 455
Proces planificat de schimbare (Sergiu Bălţătescu) 464
Program/proiect de dezvoltare socială (Sorin Cace) 467
Promotor local (Ana Maria Preoteasa) 473

R

Reforma administraţiei publice (Codrin Scutaru) 475
Reformă – România în perioada de tranziţie (Iulian Stănescu) 482
Relaţii iniţiator-agent (Cosima Rughiniş) 499
Responsabilitatea socială a corporaţiilor (Codrin Scutaru) 506
Risc (Daniela Bălţătescu şi Sergiu Bălţătescu) 510

S

Sărăcie (Anca Tompea) 515
Schimbare de sistem (Cătălin Zamfir) 523
Schimbare organizaţională (Daniel Arpinte) 525
Schimbare socială prin lege (Cătălin Zamfir) 529
Segregare socială şi spaţială (Pásztor Gyöngyi şi Péter László) 530
Sistem politic (Codrin Scutaru) 535
Societate civilă (Ioana-Alexandra Mihai) 539
Statul bunăstării (Daniela Pescaru-Urse) 541
Strategie (Daniel Arpinte) 549
Strategii antisărăcie (Cosmin Briciu) 553
Structură urbană (Pásztor Gyöngyi) 556
Subdezvoltare (Mihnea Preotesi) 562

T

Telecentru (Bogdan Voicu) 567
Teorii ale dezvoltării sociale (Adrian Dan) 576
Teorii asupra tranziţiei economice şi politice de sistem – de la socialism la capitalism (Liliana Pop) 588
Tranziţia ca proces istoric în Europa Centrală şi de Est (Iulian Stănescu) 597

U

Uniunea Europeană ca factor al dezvoltării sociale (Simona Stănescu) 601

V

Valori ale dezvoltării sociale : echitate şi justiţie socială (Gabriela Neagu) 605
Valori ale dezvoltării sociale : egalitatea oportunităţilor educaţionale şi sociale (Mihai Surdu) 609

Lista abrevierilor

ANRC	=	Agenţia Naţională de Reglementare în Comunicaţii
AVAB	=	Agenţia de Valorificare a Activelor Bancare
BEI	=	Banca Europeană de Investiţii
BCR	=	Banca Comercială a României
BIM	=	Biroul Internaţional al Muncii
BIRD	=	Banca Internaţională pentru Reconstrucţie şi Dezvoltare (International Bank for Reconstruction and Development)
BM	=	Banca Mondială (World Bank)
BNR	=	Banca Naţională a României
CAER	=	Consiliul de Ajutor Economic Reciproc
CASPIS	=	Comisia Antisărăcie şi de Promovare a Incluziunii Sociale
CEC	=	Casa de Economii şi Consemnaţiuni
CJASPIS	=	Comisia Judeţeană Antisărăcie şi de Promovare a Incluziunii Sociale
CNDS	=	Conceptul Naţional de Dezvoltare Spaţială
CSNR	=	Cadrul Strategic Naţional de Referinţă
DMSSF	=	Direcţia Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei
ECTS	=	European Credit Transfer System
ECE	=	Europa Centrală şi de Est (Central and Eastern Europe)
EHEA	=	Spaţiul Comun al Învăţământului Superior European (European Higher Education Area)
ESDP	=	Perspectiva Europeană de Dezvoltare Spaţială (European Spatial Development Perspective)
ESPON	=	Reţeaua Europeană de Observare a Planificării Spaţiale (European Spatial Planning Observation Network)
EUROSTAT	=	Biroul de Statistică al Comunităţii Europene (Statistical Office of the European Communities)
EU-SILC	=	Ancheta UE asupra veniturilor şi condiţiilor de viaţă (EU Survey on Income and Living Conditions)
FEADR	=	Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală
FMI	=	Fondul Monetar Internaţional
FSD	=	Fundaţia pentru o Societate Deschisă
FSN	=	Frontul Salvării Naţionale
FRDS	=	Fondul Român de Dezvoltare Socială
GATT	=	Acordul General pentru Tarife şi Comerţ (General Agreement on Tariffs and Trade)
HG	=	Hotărâre de Guvern

ICCV	=	Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii
ICT	=	Tehnologie de Informare şi Comunicare (Information and Communications Technology)
IDA	=	Asociaţia pentru Dezvoltarea Internaţională (Internaţional Development Association)
IFC	=	Corporaţia pentru Finanţare Internaţională (International Finance Corporation)
IMM	=	Întreprinderi Mici şi Mijlocii
INS	=	Institutul Naţional de Statistică
ILO	=	Organizaţia Internaţională a Muncii (International Labour Organization)
JIM	=	Memorandumul Comun în Domeniul Incluziunii Sociale (Joint Inclusion Memorandum)
L	=	Lege
MEC	=	Ministerul Educaţiei şi Cercetării
MIGA	=	Agenţia pentru garantarea Investiţiilor Multilaterale (Multilateral Invesment Guarantee Agency)
MMFES	=	Ministerul Muncii, Familiei şi Egalităţii de Şanse
MMPS	=	Ministerul Muncii şi Protecţiei Sociale
MMSSF	=	Ministerul Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei
MSF	=	Ministerul Sănătăţii şi Familiei
NMP	=	Noul Management Public (New Public Management)
ODM	=	Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului
OECD	=	Organizaţia pentru Cooperare Economică şi Dezvoltare (Organization for Economic Cooperation and Development)
ONG	=	Organizaţii Nonguvernamentale
ONU	=	Organizaţia Naţiunilor Unite
OSCE	=	Organizaţia pentru Cooperare şi Securitate în Europa (Organization for Security and Cooperation in Europe)
OUG	=	Ordonanţă de Urgenţă a Guvernului
PATN	=	Planul de Amenajare a Teritoriului Naţional
PATJ	=	Planul de Amenajare a Teritoriului Judeţean
PATZ	=	Planul de Amenajare a Teritoriului Zonal
PIB	=	Produsul Intern Brut
PNAinc	=	Planul Naţional Antisărăcie şi promovare a incluziunii sociale
PND	=	Planul Naţional de Dezvoltare
PND	=	Planul Naţional de Dezvoltare Rurală
PNUD	=	Programul Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare (United Nations Development Programme)
PISA	=	Programul Internaţional de Evaluare a Elevilor (The Programme for International Student Assessment)
PPC	=	Paritatea Puterii de Cumpărare
PSD	=	Partidul Social Democrat
PSDR	=	Partidul Social Democrat Român
PSS	=	Planificare Spaţială Strategică
PUD	=	Planul Urbanistic de Detaliu
PUG	=	Planul Urbanistic General
PUZ	=	Planul Urbanistic Zonal
SUA	=	Statele Unite ale Americii

SWOT	=	Puncte tari, puncte slabe, oportunităţi şi riscuri (Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats)
UE	=	Uniunea Europeană
UNAIDS	=	Programul Naţiunilor Unite pentru HIV/ SIDA (Joint United Nations Programme on HIV/ AIDS)
UNESCO	=	Organizaţia Naţiunilor Unite pentru Educaţie, Ştiinţă şi Cultură (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
UNICEF	=	Fondul pentru Copii al Naţiunilor Unite (United Nations Children's Fund)
URSS	=	Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste
USAID	=	Agenţia Statelor Unite pentru Dezvoltare Internaţională (United States Agency for International Development)
USD	=	Dolarul Statelor Unite (United States Dollar)
VMG	=	Venitul Minim Garantat
WTO	=	Organizaţia Mondială a Comerţului (World Trade Organization)

Prefaţă

Nu este o întâmplare că în România a explodat un interes pentru tematica *dezvoltării sociale.* Consider că au fost mai mulţi factori care au acţionat în această direcţie.

Poate cel mai important îl constituie *ruptura* cu socialismul stalinist şi interesul pentru angajarea într-un proces amplu de restructurare social-economică.

Al doilea este *decalajul.* România s-a trezit după Revoluţie ca o ţară nu numai prost construită, dar şi subdezvoltată. O subdezvoltare accentuată de prăbuşirea produsă de o tranziţie şi ea prost concepută şi confuză. Oportunitatea integrării în Uniunea Europeană a dramatizat conştiinţa decalajului şi voinţa de lichidare a acestuia. Iată, după aproape un secol şi jumătate de preocupări pentru dezvoltarea socială, tema a rămas actuală, dar, desigur, în alt context.

Al treilea factor este *reforma administraţiei publice*, preocupare mondială, ce are în centru orientarea pe *programe*, *proiecte şi planuri de dezvoltare*.

Descentralizarea, o altă componentă a reformei administraţiei publice, a generat un spaţiu exploziv al iniţiativei locale. În acest spaţiu s-au creat oportunităţile pentru procese de dezvoltare locală.

Al patrulea factor : întreaga lume este angajată într-un proces de *schimbare a atitudinii faţă de viitor.* Viitorul a devenit o stare de construire nu numai la nivel global, naţional, dar şi la nivel local. El nu mai este *ceva care vine.* Nici ceva care *poate veni pe căi diferite*, idee cristalizată în anii ’70. Nu există *un* viitor, ci un pachet de *viitori* posibili. Suntem într-un proces de reorientare istorică şi mai profundă, având *un viitor de construit*. Este o *şansă*, dar şi o imensă *responsabilitate*. Pentru prima oară începem, încă timid şi şovăielnic, să devenim responsabili de viitorul pe care avem oportunitatea de a-l construi. În fine, reforma administraţiei este centrată, în fapt, pe descentralizarea şi lărgirea responsabilităţilor autorităţilor locale.

Acum doi ani, un consorţiu de facultăţi şi institute de cercetare finanţat de un grant acordat de CNCSIS a pus bazele unui program sociologic centrat pe *paradigma dezvoltării sociale*. Această enciclopedie este cel de-al doilea produs al programului nostru.

Am pornit de la o idee fundamentală. Sociologia nu trebuie să fie doar o *ştiinţă descriptivă şi explicativă* a realităţii. Sociologia începe să se dezvolte şi ca o *ştiinţă constructivă*, să dezvolte instrumentele schimbării sociale şi, în mod special, ale dezvoltării viitoare.

Volumul *O nouă provocare : dezvoltarea socială* (apărut la Polirom în 2006) este o culegere de studii care orientează atenţia specialiştilor din diferite domenii tematice asupra procesului dezvoltării sociale.

Enciclopedia dezvoltării sociale, pe care o supunem acum atenţiei publice, intenţionează să facă un pas înainte în procesul de cristalizare a conceptelor, teoriilor, direcţiilor şi metodelor noii paradigme.

Faptul că această enciclopedie a fost elaborată în România nu este, aşadar, o întâmplare. Ea este produsul frustrărilor, dezamăgirilor şi speranţelor noastre colective. O asemenea enciclopedie este una dintre puţinele lucrări de acest gen din lume, poate, după câte ştim, chiar prima.

Enciclopedia a fost concepută nu doar ca un instrument pentru grupul restrâns de specialişti, ci şi pentru un public mult mai larg, intenţia noastră fiind ca ea să servească la promovarea unei *culturi a dezvoltării*, să constituie o resursă a procesului didactic, universitar şi postuniversitar. O resursă a clarificării competenţei celor angrenaţi în procese de dezvoltare socială. Ea nu oferă reţete practice, ci un cadru de gândire.

În elaborarea acestei lucrări au fost antrenaţi specialişti din mai multe centre universitare şi de cercetare, în marea lor majoritate tineri.

Dincolo de contribuţiile punctuale, elaborarea ei a constituit *un spaţiu al comunicării* dintre specialiştii angrenaţi. Fiecare termen a fost citit şi a primit feedbackuri nu numai de la coordonatori, ci şi de la cel puţin alţi doi colegi. Producerea acestei enciclopedii a reprezentat un prilej de a învăţa cu toţii să comunicăm în spaţiul ştiinţei, să ne cunoaştem şi să ne apreciem reciproc.

Profesor univ. dr. Cătălin Zamfir

A

Acțiune colectivă

Acţiunea colectivă (***a.c.***) reprezintă activitatea conştientă a indivizilor aparţinând unui grup, orientată spre producerea unui bun comun acestuia.

Multă vreme s-a considerat că :

a) atunci când fiecare actor îşi urmăreşte doar interesul personal, toţi indivizii vor avea de câştigat. Exemplul clasic este oferit de Adam Smith (1776/1991), care a observat cum mâna invizibilă a pieţei, prin acţiunile producătorilor aflaţi în situaţie de concurenţă, duce la preţuri din ce în ce mai reduse pentru consumatori şi la dezvoltare economică : prin agregarea acţiunilor individuale se ajunge la un echilibru optim al sistemului ;
b) este în interesul membrilor unei colectivităţi să-şi mobilizeze resursele pentru a atinge un scop comun. Una dintre viziunile cele mai cunoscute este oferită de marxism, prin conştiinţa comună şi lupta de clasă pe care proletariatul o duce împotriva posesorilor de capital.

Ambele viziuni au fost contestate, în teoria bunurilor publice de logica acţiunii colective (Olson, 1971/2000) şi în teoria jocurilor de dilema prizonierului (Parfit *apud* Elster, 1986). Acestea demonstrează că decizia raţională limitată la nivel individual este autodistructivă la nivel colectiv. Nici un individ raţional nu va colabora cu ceilalţi membri şi, în final, binele comun nu va fi realizat.

Problema acţiunii colective

Dilema prizonierului

Dilema prizonierului reprezintă un joc la care participă doi indivizi care încearcă să-şi maximizeze câştigul personal. Astfel, doi delincvenţi care au comis împreună o infracţiune, dar nu li se poate stabili întreaga vinovăţie sunt anchetaţi separat de poliţie, fără a li se da posibilitatea de a comunica. Li se oferă următorul târg : dacă îşi vor trăda complicele, cel care trădează va primi o sancţiune blândă, iar celălalt va primi pedeapsa maximă. Dacă amândoi trădează, vor primi jumătate din sancţiunea maximă, iar dacă nici unul nu va trăda, vor fi condamnaţi pentru o infracţiune minoră.

Tabelul nr. 1
Variantele alternative de pedeapsă în funcţie de opţiunile celor doi prizonieri

Prizonierul I	**Prizonierul II**	
	Nu trădează	**Trădează**
Nu trădează	2,2	10,1
Trădează	1,10	5,5

Instrucţiuni de citire : dacă prizonierul numărul I colaborează şi prizonierul numărul II trădează, primul va primi 10 ani de închisoare, iar al doilea unul singur.

Se observă din tabelul 1 că, indiferent ce va face unul dintre complici, este mai bine pentru celălalt să-l trădeze, în condiţii de incertitudine. Întrucât fiecare va urma acelaşi raţionament, rezultatul final va fi că amândoi vor fi condamnaţi la câte 5 ani de închisoare. Totuşi, fiecare ar fi obţinut o pedeapsă mai blândă dacă amândoi ar fi colaborat. Concluzia este că decizia de a trăda, deşi este raţională la nivel individual, este paradoxal distructivă când e luată la nivel colectiv. Cu alte cuvinte, este mai bine pentru fiecare să trădeze, dar este mai rău, la nivel agregat, pentru toţi dacă fiecare o va face.

Logica acţiunii colective

Lucrarea lui Mancur Olson, *Logica acţiunii colective* din 1965 (reed. 1971), plasează problema în contextul producerii conjugate a unui bun public. Premisele sale sunt că :

- fiecare individ va plăti un cost pentru contribuţia la producerea unui bun public ;
- nimeni nu poate fi exclus de la consumarea bunului public ;
- dacă un număr de indivizi nu va contribui cu un efort total specific, bunul public nu va fi produs.

Concluziile sale sunt că :

1. Este raţional pentru fiecare individ să evite orice cost şi, în consecinţă, să nu participe la producerea bunului şi să îi lase pe ceilalţi să contribuie.
2. Toţi indivizii vor urma acelaşi raţionament, iar bunul comun nu va fi produs.

▷ *Exemplu* :
Locuitorii unui sat ar putea beneficia de pe urma instalării unui sistem de iluminat public. Dacă străzile vor fi luminate, fiecare va putea profita, indiferent dacă a contribuit sau nu. Totuşi, dacă nu se strâng banii necesari pentru cheltuielile ocazionate de instalarea sistemului, satul va rămâne în beznă. Fiecare sătean se gândeşte că neparticiparea sa la costuri nu va afecta decisiv implementarea proiectului şi speră că ceilalţi vor contribui. Prin agregarea tuturor (non-)acţiunilor individuale, rezultă necolectarea fondurilor necesare şi eşecul proiectului.

Teoria lui Olson poate fi înţeleasă ca un joc de tipul „Dilema prizonierului” cu *n* participanţi (Hardin, 1982). Astfel, un individ care nu a contribuit la un bun public care este totuşi produs de ceilalţi iese în câştig faţă de aceştia, asemenea unui *pasager*

clandestin (*free rider*) care vrea să ajungă gratis la destinaţie cu trenul fără să plătească biletul. Dacă fiecare pasager va încerca în acest fel să-şi maximizeze rezultatele, în final bunul nu este produs şi toţi vor pierde (sau, mai bine zis, vor rata un câştig). Iar trenul nu va mai pleca niciodată doar cu *free riders*.

Ce este problema acţiunii colective şi cine este de vină ?

Problema acţiunii colective se poate formula ca o situaţie de alegere între două opţiuni mutual exclusive cu care se confruntă un grup de indivizi, în condiţiile în care este mai bine pentru toţi dacă unii (sau toţi) fac o anumită alegere (cooperarea) decât dacă nu o fac, dar este mai bine pentru fiecare să opteze pentru varianta opusă (Elster, 1989a, p. 25).

Până în acest moment, cititorul ar putea considera că vina pentru eşecul acţiunii colective este atribuită comportamentului egoist al individului raţional. Totuşi, a fi singurul altruist într-un grup care îşi urmează interesele nu numai că nu este raţional, dar nici măcar nu îmbunătăţeşte situaţia. Paradoxal, infracţionalitatea este mai scăzută dacă toţi cetăţenii posedă arme de foc decât dacă doar unii sunt înarmaţi (cu şanse foarte ridicate ca aceştia din urmă să fie mânaţi de interese criminale). Evident, dacă nimeni nu are nici o armă, se atinge maximumul optim. În concluzie, nu doar situaţiile de colaborare, ci chiar şi cele de noncolaborare *totală* pot fi preferabile unei situaţii de colaborare *parţială insuficientă*.

Sursa problemei nu o reprezintă individul, ci conflictul dintre raţionalitatea individuală şi optimalitatea colectivă. Interesul individului este de a urma acţiunile care îi maximizează câştigurile, dar consecinţa *neintenţionată* a agregării tuturor actelor individuale este scăderea generală a bunăstării. Paradoxal, nimeni nu este de vină în mod individual, dar toţi sunt vinovaţi în mod colectiv.

Răul public

Un simplu exerciţiu de inversare logică a componentelor ne transformă problema acţiunii colective pentru obţinerea unui bun public în „tragedia bunurilor comune” (Hardin, 1968).

▷ *Exemplu* :
Un număr de pescari recoltează peştele dintr-un lac. Captura totală a acestora este maximumul atins în condiţiile în care se permite regenerarea naturală a faunei şi numărul de peşti rămâne relativ constant. Orice cantitate suplimentară de peşte prins va scădea resursele viitoare disponibile. Dacă un pescar va prinde mai mulţi peşti decât înainte, pierderea viitoare de captură va fi suportată în mod egal de toţi pescarii. Aşadar, fiecare pescar are interesul să recurgă la suprarecoltare, întrucât încasează întregul beneficiu şi împarte costurile cu toţi ceilalţi. Cum toţi pescarii vor urma calea acţiunii care le maximizează profiturile, lacul va fi complet depopulat.

În acest moment, paralela este evidentă. Atunci când resursele sunt limitate şi neregenerabile, însumarea acţiunilor individuale de obţinere a unui câştig va duce la pierderi pentru toţi cei care utilizează un bun comun. Pentru a se evita un rău comun, fiecare membru trebuie să-şi refuze un câştig. Cum o singură acţiune individuală contribuie

foarte puţin la răul comun, dar aduce profituri actorului, fiecare este înclinat să-şi urmeze interesele proprii.

De ce există totuşi acţiune colectivă ?

Dacă acceptăm concluziile oferite până acum, lumea ar arăta ca imaginea din *Macbeth* „o poveste spusă de un nebun, plină de zgomot şi furie, neînsemnând nimic", iar viaţa individului ar fi încă în starea naturală imaginată de Hobbes – „solitară, săracă, grea, brutală şi scurtă". Dar relaţiile sociale depăşesc aceste probleme de coordonare şi cooperare, iar ***a.c.*** poate apărea din două surse. Prima este acţiunea individuală liberă şi descentralizată, iar a doua este impunerea prin forţă a instituţiilor sociale (Elster, 1989, p. 101). Mecanismele sunt psihologice, respectiv politice.

Acţiunea individuală

Uneori, acţiunile actorilor individuali pot duce la atingerea intereselor comune. Actorii pot fi *privilegiaţi* sau *ordinari* (Olson, 1971/2000).

Actorul privilegiat

În grupul care poate beneficia de pe urma unui bun public, poate exista un individ sau mai mulţi pentru care beneficiile depăşesc sau sunt apropiate de costurile producerii bunului. Aceştia au un interes mai mare faţă de ceilalţi membri şi pot :

- Să contribuie integral la producerea bunului.

▷ *Exemplu* :
O stradă într-un cartier este neluminată. Toţi locatarii din zonă ar prefera să existe lumină (pentru siguranţă, confort). Pe stradă există un bar de noapte ai cărui clienţi găsesc cu greu drumul la venire (şi mai ales la plecare). Dacă profiturile de pe urma creşterii numărului de clienţi depăşesc costurile sistemului de iluminat, patronul barului va plăti singur instalarea sistemului.

În acest caz, avem de a face cu paradoxul „exploatării celui puternic de către cel slab" (Olson, 1971/2000, p. 35). Locatarii nu vor participa la producerea bunului, dar vor beneficia de el, profitând de interesul mai mare al firmei.

- Să preia iniţiativa coordonării actorilor în vederea promovării interesului comun.

▷ *Exemplu* :
Mişcările revoluţionare sunt un caz tipic de acţiune colectivă. Chiar dacă puterea conjugată a unui popor oprimat este mai mare decât a opresorilor, slaba coordonare şi oportunismul „călătorilor clandestini" ce caracterizează un grup „latent" (Olson, 1971/2000) duce la eşec. Totuşi, unul sau mai mulţi revoluţionari îşi pot asuma sarcina coagulării acţiunilor individuale spre succes.

Un segment minoritar al grupului alege acest comportament datorită câştigului substanţial mai ridicat al acestor indivizi privilegiaţi, deşi interesele şi resursele nu le

permit producerea autonomă a bunului comun. Motivaţia este dorinţa de putere şi de autorealizare ce caracterizează „antreprenorii politici" (Hardin, 1982). Pentru ca ***a.c.*** să apară, acest grup privilegiat trebuie să aibă capacitatea de a motiva toţi membrii ordinari. Cum această motivare incumbă un preţ, actorii privilegiaţi vor oferi stimulente externe condiţionate de participare, în măsura în care costul acestora este mai mic decât câştigurile viitoare.

▷ *Exemplu* :
Să presupunem că patronul barului din exemplul anterior nu are puterea financiară de a acoperi singur costul iluminării. El poate totuşi să propună locatarilor un târg : cei care participă cu bani sau muncă vor primi săptămânal o băutură din partea casei timp de un an. Acest sistem de recompense este avantajos pentru patron doar dacă va cheltui mai puţin pentru băuturi decât va câştiga de pe urma potenţialilor clienţi câştigaţi.

Un tip particular de actor privilegiat îl reprezintă facilitatorul comunitar, al cărui rol este de a oferi membrilor unui grup stimulente organizatorice, financiare sau morale în vederea coagulării acţiunii concertate a acestora. Chiar dacă facilitatorul de multe ori nu este membru al comunităţii şi nu beneficiază direct de bunul produs, scopul inerent activităţii sale este de a-i face pe actori să se mobilizeze şi să colaboreze (vezi *facilitator comunitar* şi *dezvoltare comunitară participativă*).

Actorul ordinar

În situaţia în care grupul nu beneficiază de prezenţa unor membri privilegiaţi, ***a.c.*** poate totuşi apărea prin comportamente individuale. Situaţia de echilibru descrisă anterior trebuie însă să sufere modificări fie prin schimbarea sistemului de cost-beneficiu, fie prin schimbarea algoritmului de luare a deciziei.

A.c. poate îmbrăca şi alte forme decât cea a dilemei prizonierului :

- Un alt joc care simulează situaţii reale este cel al Asigurării. Diferenţa esenţială este că beneficiul cel mai ridicat pentru un individ apare în urma colaborării reciproce, şi nu a trădării partenerului bine-intenţionat.

▷ *Exemplu* :
Doi vecini, A şi B, împart un drum izolat şi deteriorat care poate fi îmbunătăţit doar dacă amândoi lucrează împreună. Doar unul dintre ei nu poate să-l repare singur, iar dacă încearcă va consuma mult efort fără să obţină vreun câştig pentru vreunul dintre vecini. Totuşi, dacă, de exemplu, A începe să lucreze singur, este raţional pentru B să i se alăture. Cheia rezolvării stă în informaţia pe care fiecare o are asupra preferinţelor celuilalt. Dacă A crede că B poate câştiga dacă nu participă (ca în dilema prizonierului), nu va lucra de teamă să nu fie exploatat. Comunicarea reciprocă duce la cooperare, spre deosebire de dilema prizonierului, unde noncolaborarea totală este singurul punct de echilibru al jocului (Elster, 1978).

- În alte situaţii, noncooperarea totală este cel mai prost echilibru posibil pentru fiecare individ. Să ne imaginăm un teren împărţit în loturi individuale ca în figura 1. Fiecare lot este acoperit de teren arabil şi de copaci. Fiecare proprietar doreşte să taie copacii de pe lotul său pentru a creşte suprafaţa agricolă, însă terenul este expus eroziunii.

Un lot va deveni inutilizabil dacă nu există copaci pe loturile imediat alăturate sau pe el însuşi.

1	2	3	4	5	6	7	8
*			*			*	

Figura nr. 1. *Loturi de pământ supuse eroziunii şi o posibilă acţiune de prevenire*

Pentru a se atinge optimul de suprafaţă arabilă, ajunge ca doar trei proprietari să păstreze copaci pe loturile lor (în figura 1 este prezentată prin steluţe doar o singură combinaţie posibilă). Acest exemplu arată şi că nu este necesară colaborarea *fiecăruia*, ci doar a unui număr limitat de membri. Dar cei trei voluntari nu câştigă nimic, în timp ce ceilalţi cinci au un plus de profit. Rezolvarea stă în negocierea dintre proprietari : plusul de valoare adus de defrişare poate fi împărţit între cei opt în urma unui contract. Spre deosebire de dilema prizonierului, situaţia cea mai rea pentru un individ o reprezintă eroziunea datorată noncolaborării totale a proprietarilor, şi nu faptul că ceilalţi profită de pe urma lui. Cum teama de pierdere este mare, dar există o şansă reală de câştig, colaborarea prin negociere este perfect plauzibilă.

A.c. poate apărea întrucât oamenii îşi schimbă preferinţele (Parfit *apud* Elster, 1986). Astfel, ei pot să :

- Aibă încredere în ceilalţi.

▷ *Exemplu* :
Doi comercianţi cad de acord să schimbe două pachete închise care conţin câte o marfă. Dacă schimbul are loc o singură dată, fiecare este înclinat să predea un pachet gol. Dacă schimbul are loc în mod repetat, ei pot învăţa din eşecurile anterioare, anticipează interacţiunile viitoare şi pot începe să comunice şi să aibă încredere în partener.

Acest tip de rezolvare a problemei ***a. c.*** ţine de depăşirea viziunii individuale miopice, în care actorul renunţă la un câştig mic în prezent pentru câştiguri mai mari pe termen lung.

- Să urmeze principiile morale, după modelul kantian. Astfel, fiecare individ îşi poate pune întrebarea „Dacă urmez această acţiune, ce s-ar întâmpla dacă fiecare ar face la fel ca mine ? ”. Dacă fiecare acţionează aşa cum ar dori ca şi ceilalţi să o facă, atunci fiecare va coopera.
- Să devină altruişti. Când fiecare acţionează pentru a face un bine celorlalţi, el va coopera pentru a promova interesele comune, în pofida interesului său.
- Să contribuie la ***a.c.*** pentru că se bucură de însuşi procesul creativ implicat, şi nu de roadele acestuia.

Fiecare dintre aceste modele de comportament rezolvă unilateral problema ***a.c.*** Totuşi, o schimbare într-un singur individ nu aduce o îmbunătăţire a situaţiei. Cum apar însă aceste schimbări la un număr suficient de mare de oameni încât să conteze ?

În acest moment trebuie să considerăm rolul normelor sociale. Acestea reprezintă principii de acţiune acceptate de către un grup în virtutea acceptării comune de către toţi membrii (Anderson, 2000). Această definiţie circulară surprinde paradoxul existenţei normelor sociale : sunt sociale întrucât tot grupul le urmează şi sunt normative întrucât

fiecare face ceea ce fac ceilalţi din grup[1]. Ceea ce face ca normele sociale să modifice comportamentul este internalizarea acestora la nivel individual. Astfel, actorul nu urmează raţiunea care îi spune „dacă vrei X, atunci fă Y”, ci se supune normei care spune „fă Y, indiferent dacă vrei X sau nu” ; normele sociale nu sunt orientate spre rezultate, ci spre comportament (Elster, 1989b). Pentru moment, trebuie să înţelegem cum deciziile individuale pot fi conduse de reguli sociale în absenţa coerciţiei externe[2].

Cele mai simple norme sociale sunt convenţiile. Atunci când oamenii circulă cu autovehiculele, oricare sens de mers este la fel de bun, atât timp cât fiecare îl respectă. Nimeni nu ar câştiga nimic dacă ar circula pe contrasens, dar toată lumea ar avea de pierdut. Explicaţiile devin mai dificile atunci când normele sociale sunt opuse interesului individual. Ele implică reciprocitate, solidaritate, respectarea angajamentelor ş.a.m.d. Atunci când cineva este împrumutat cu o sumă de bani, ar avea doar de câştigat dacă nu i-ar înapoia sau dacă nu ar întoarce gestul. Totuşi, de ce mulţi oameni nu se comportă aşa, chiar şi în absenţa pericolului unei sancţiuni ?

Pentru a înţelege cum funcţionează normele sociale, putem porni de la felul în care Elster (1989b) vede procesul prin care individul se protejează împotriva propriilor acţiuni ce pot fi distructive. Imaginea propusă este cea a lui Ulise care le cere tovarăşilor săi să-l lege de catarg pentru a nu cădea pradă cântecului sirenelor ce l-ar face să distrugă corabia. Analogia la nivel social o găsim la Hobbes şi Rousseau : pentru a depăşi starea naturală de conflict, indivizii renunţă la o parte din libertatea lor pentru a trăi în pace. Ca în orice contract civil, prevederile ne asigură nu numai că partenerul îşi va respecta obligaţiile dar ne şi îngrădesc posibilitatea de a abuza de celălalt. Chiar dacă ne putem îndoi asupra intenţionalităţii în supunerea unei ordini supraindividuale, rămâne totuşi efectul normelor sociale de a împiedica dorinţele individuale ce duc la comportamente distructive. Ele nu sunt iraţionale, ci a-raţionale la nivel individual. Le putem imagina ca un scurtcircuit între dorinţe şi acţiune care anulează rolul deciziei raţionale.

Ultimele paragrafe creează perspectiva unui individ dominat de principii ce îi sunt dincolo de control. În realitate, acţiunea umană este influenţată atât de norme sociale, cât şi de raţiune (Sen *apud* Ben-Ner şi Putterman, 1998), iar cele două nu sunt niciodată independente una de cealaltă. Modul în care normele sociale ar putea influenţa raţiunea este greu de imaginat în afara unor modele suprasocializate de interpretare a realităţii, însă conexiunea inversă este probabil sursa schimbării regulilor sociale ca răspuns la modificările în mediul extern.

1. O discuţie asupra originii sau schimbării normelor sociale, pornind de la selectivitate genetică şi funcţionalism sau teoria jocurilor, depăşeşte obiectivele lucrării, la fel ca o analiză a integrării lor în conştiinţa individuală.
2. Voi trata doar acele norme sociale care facilitează acţiunea socială, de tipul celor prezentate la începutul acestei părţi, deşi normele negative ar merita o discuţie aparte. Am putea să ne gândim doar la acea regulă ce poate fi exprimată ca „frate, frate, dar brânza e pe bani”. Aşa cum normele pot aduce coeziune, o pot şi împiedica.

Coerciţie

Privind dintr-o perspectivă instrumentală, implementarea de stimulente externe care să promoveze ***a.c.*** aduce, probabil, cele mai bune rezultate. În acelaşi timp, este calea cea mai grea de translatare a acţiunii orientate individual spre una orientată colectiv. Spre deosebire de secţiunea anterioară, această parte este mult mai mică. Motivul îl reprezintă o particularitate a coerciţiei care ne aduce din nou la perspectiva individuală.

Pe scurt, coerciţia trebuie aplicată de către o entitate socială. Dacă ea ar putea fi la îndemâna unei singure persoane, atunci rezolvarea ar fi imediată. Din păcate, acel grup social însărcinat cu alocarea de recompense şi pedepse este şi el supus problemei ***a.c.*** Astfel, sancţiunea presupune un cost pentru cel care o duce la capăt, dar de ea beneficiază toţi.

▷ *Exemplu :*
Într-un consiliu comunal se propune ca şanţurile din localitate să fie curăţate de către săteni. Instituirea unei amenzi pentru neparticipare ar fi calea cea mai sigură de a obţine acest bun public. Totuşi, riscul de a pierde voturi printr-o asemenea măsură nepopulară i-ar putea face pe consilieri să nu o susţină. De asemenea, intervin problemele implicate în relaţia iniţiator-beneficiar (vezi *relaţii iniţiator-agent*).

Cine îi sancţionează pe cei care ar trebui să sancţioneze ? Ne întoarcem astfel la nivelul individual discutat anterior. Totuşi, câteva caracteristici ale acestui tip de promovare a acţiunii sociale merită discutate.

Olson (1971/2000) demonstrează că mărimea grupului este invers proporţională cu şansele de promovare a ***a.c.*** Mai mult, eficienţa comunităţilor bogate în capital social este mai ridicată în privinţa producerii de bunuri publice (vezi *capital social*). Totuşi, entităţile sociale compuse din mai multe grupuri sociale strâns coagulate în interior, dar fără legături între ele sunt supuse aceloraşi probleme ca şi indivizii atomizaţi (Granovetter, 1973).

▷ *Exemplu* :
Locatarii unui bloc se vor organiza mai uşor pentru a face curăţenie în zona imediat înconjurătoare (dată fiind intensitatea mai ridicată a interacţiunilor sociale) decât dacă ar participa alături de ceilalţi cetăţenii care locuiesc pe acea stradă la o igienizare colectivă, chiar dacă aceasta din urmă ar fi mai puţin costisitoare, date fiind economiile de scală.

Coerciţia poate îmbrăca forma unor transferuri pozitive sau negative : comportamentul prosocial poate fi stimulat prin recompense, iar cel egoist sancţionat. Elster (1989a) remarcă faptul că prima formă de control social este mai costisitoare decât cea de-a doua : în timp ce recompensele trebuie implementate, sancţiunile pot servi doar ca o ameninţare ce poate nu va fi niciodată pusă în practică. Pe de altă parte, costurile noneconomice sunt invers asociate : pedepsele (sau doar imaginea lor) vor scădea coeziunea socială necesară ***a.c***.

Putem facilita acţiunea colectivă ?

Scopul acestui articol va fi atins dacă cititorul va găsi aici răspunsuri la două întrebări : de ce indivizi raţionali adesea nu colaborează spre a-şi atinge interesele comune ? Ce trebuie să se schimbe pentru ca această colaborare să aibă loc ? Natura paradoxală a problemei ***a.c.*** duce la imposibilitatea stipulării unor direcţii de bună practică. Mesajul optimist este că, în ciuda barierelor evidente ce îi stau în cale, ***a.c.*** există. Cu toate acestea, ştim prea puţin despre cum putem să o generăm acolo unde lipseşte. Poate că această problemă este doar aparentă : ingineria socială nu este infailibilă, iar impunerea prin forţă a acţiunii orientate spre colectivitate poate avea efecte perverse. Cunoaşterea conduce intervenţia până la un anumit punct de unde practica se mai poate baza doar pe propriile sale puteri şi experienţe. Poate că cea mai simplă cale este înţelegerea de către indivizi a afirmaţiei lui Friedrich Engels din *Anti-Duhring* (1878) : „Libertatea este înţelegerea necesităţii”.

Radu Gabriel UMBREŞ

Administrație publică

La nivel internaţional, în ultimii 30 de ani sectorul public a suferit schimbări majore ca urmare a eforturilor de a face faţă presiunilor economice, schimbărilor la nivelul tehnologiei şi efectelor globalizării. Putem aprecia această perioadă ca fiind cea mai dinamică din punctul de vedere al transformărilor care au avut loc in sectorul public, ea marcând şi trecerea de la modelul clasic de administraţie publică, ce a dominat aproape tot secolul XX, la modelul contemporan cunoscut ca „Noul Management Public” (NMP).

În jurul conceptului de **administraţie publică** (***a.p.***) există o literatură ştiinţifică vastă şi cu o îndelungată tradiţie în ştiinţele sociale. Teoriile ***a.p.*** reflectă modul în care au loc schimbări în practica administrativă a guvernelor. În continuare vom prezenta principalele teorii şi principiile cu referire la ***a.p.***, precum şi elementele de tranziţie de la modelul tradiţional de ***a.p.*** la NMP.

Principiile ***a.p.*** tradiţionale de-a lungul timpului au fost rafinate şi adaptate nevoilor societăţii. Aceste principii sunt : funcţionarea administraţiei sub controlul formal al conducerii politice, aplicarea modelului birocratic ierarhic, personal permanent şi neutru, oficiali „anonimi” şi lucrând în interesul public, servind în egală măsură orice partid aflat la guvernare, administraţie care implementează exclusiv deciziile luate de politicieni.

Modelul tradiţional de ***a.p.*** a fost influenţat major de reflecţiile lui Max Weber, Frederick Taylor şi Woodrow Wilson.

Un element esenţial pentru modelul tradiţional de administraţie îl reprezintă teoria birocraţiei propusă de Max Weber. În stabilirea bazelor pentru teoria sa, Weber prezintă şi analizează cele trei tipuri de autoritate : charismatică, tradiţională şi raţional-legală. Cea din urmă fiind în acelaşi timp raţională şi legală, se opune primelor două forme de autoritate care sunt prin esenţa lor non-raţionale şi extralegale. Drept urmare, autoritatea raţional-legală este cea mai eficientă dintre formele de autoritate şi constituie baza teoriei

birocraţiei. Weber stabileşte următoarele principii de funcţionare pentru sistemele birocratice, derivând din ideea de autoritate raţional-legală.

- Delimitările fixe pentru ariile jurisdicţionale, care funcţionează pe baza regulilor stabilite prin legi sau reglementări administrative – autoritatea derivă din lege şi din reglementări realizate pe baza legilor.
- Principiul ierarhiei şi al gradelor de autoritate, prin care nivelurile ierarhice superioare supervizează nivelurile ierarhice inferioare – respectarea principiului ierarhiei implică faptul că autoritatea raţional-legală şi puterea sunt stabilite şi funcţionează la nivel organizaţional, şi nu la nivelul individului (sunt ataşate individului exclusiv conform funcţiei pe care o deţine în cadrul ierarhiei).
- Managementul administraţiei este realizat pe baza unor documente scrise, care sunt prezervate – acest element ajută la construirea precedentelor şi îi permite organizaţiei să aplice consistent spiritul legii.
- Pentru funcţionari, sistemul birocratic impune segregarea activităţii publice de viaţa privată. Banii publici sunt strict departajaţi de resursele financiare private ale oficialilor – organizaţia are o existenţă proprie, separată de cea privată a angajaţilor din organizaţie.
- Organizarea şi conducerea administraţiei urmează reguli bine stabilite, mai mult sau mai puţin exhaustive, care pot fi învăţate. Cunoaşterea acestor reguli şi proceduri administrative reprezintă o condiţie pentru a lucra în administraţie. Modul de funcţionare al organizaţiei este ceva ce poate fi învăţat deoarece se bazează pe asimilarea regulilor. Aceste reguli pot fi învăţate şi aplicate de către oricine lucrează în organizaţie.

Contribuţia lui Weber la modernizarea teoriei administraţiei poate fi înţeleasă mai bine dacă o comparăm cu modelele mai timpurii de administraţie. Cea mai importantă schimbare propusă de Weber o reprezintă înlocuirea sistemului administraţiei personale cu un sistem impersonal, bazat pe reguli. Un sistem impersonal de administraţie bazat pe principiile propuse de Weber anulează arbitrarul în decizia administrativă, cel puţin în cazul ideal. Existenţa documentelor, arhivarea acestora, documentarea precedentului în decizie şi fundamentarea deciziilor pe lege creează uniformitate şi coerenţă în sistemul administrativ.

O altă contribuţie importantă la dezvoltarea modelului tradiţional al administraţiei o reprezintă cea adusă de Woodrow Wilson, profesor la Princeton înainte de a deveni preşedinte al SUA. El arată importanţa separării politicii de administraţie. În opinia lui Wilson, administraţia trebuie să rămână în afara sferei politicii. Chestiunile administrative, consideră el, nu se suprapun cu chestiunile politice. Politica este cea care stabileşte sarcini pentru administraţie, dar nu trebuie ca politica să domine administraţia. Rolul administraţiei este acela de a pune în practică executarea legilor.

Prin contribuţia lui, Wilson ridică problema distincţiei şi necesităţii separării politicului de administrativ. Prin înţelegerea acestei necesităţi se deschide calea către stabilirea de noi criterii în aprecierea performanţei acţiunii publice, valorizarea profesionalismului, a meritocraţiei în activitatea administraţiei.

Având în vedere dificultatea de a realiza o separare efectivă a politicului de administrativ, problema ridicată de Wilson rămâne actuală şi astăzi, diverse formule fiind încercate în diverse sisteme administrative.

Alături de Max Weber şi Woodrow Wilson, o contribuţie importantă la dezvoltarea modelului tradiţional al administraţiei o are Frederick Taylor. Odată stabilite bazele teoretice ale birocraţiei era nevoie de adaptarea unei teorii de management pentru sectorul public. Taylor este cel care a răspuns acestei nevoi prin formularea elementelor de management ştiinţific. Elementele esenţiale ale teoriei lui Taylor sunt standardizarea muncii şi controlul standardelor de calitate. Taylor considera că se pot face schimbări importante în organizarea muncii prin înlocuirea sistemului de decizii ad-hoc cu un sistem ştiinţific de management. Studierea liniei de asamblare din unităţile industriale a influenţat gândirea lui Taylor despre managementul ştiinţific. Taylor punea accentul pe flexibilitatea noului sistem de management, considerând că el poate fi aplicat foarte bine nu numai în organizaţii private industriale, ci şi în organizaţii publice. Teoria birocraţiei şi managementul ştiinţific au dovedit încă de la început un înalt grad de compatibilitate. Specializarea sarcinilor, caracterul impersonal al muncii, realizarea şi utilizarea de manuale şi proceduri, accentul pe raţionalitate şi impersonalism erau caracteristice ambelor teorii.

Teoria clasică a administraţiei şi aplicarea consecventă a principiilor ei în activitatea organizaţiilor publice au cunoscut perioada de glorie între anii 1929 şi 1970. Modelele de administraţie derivate din teoria clasică a administraţiei se dovedeau adaptate nevoilor societăţii şi ofereau premisele îmbunătăţirii serviciilor publice. Începând cu anii ’70, odată cu schimbările din societate, acest model începe să-şi arate inadecvarea. Structurile ierarhice apăreau ca nefiind în mod necesar cele mai eficiente. Sistemul birocratic apărea ca fiind ideal pentru a realiza controlul asupra administraţiei, dar nu neapărat pentru a obţine un management de calitate al administraţiei. Birocraţiile erau criticate ca fiind greoaie. Sistemul birocratic asigura un anume nivel de certitudine şi predictibilitate, dar inhiba inovaţia. Iar modelul de control politic nu părea să ofere rezultatele dorite. Modelul tradiţional de ***a.p.*** a reprezentat decenii de-a rândul o formulă de succes. Model tradiţional de administraţie este supus unor critici majore, în special legate de rigiditatea sistemului, de ineficienţa lui, de incapacitatea de a răspunde nevoilor în schimbare ale cetăţenilor şi societăţii în ansamblu. Teoriile şi practicile care sunt caracteristice modelului tradiţional de administraţie încep să fie considerate ca depăşite şi nerelevante pentru nevoile societăţii contemporane. Astfel, modelul tradiţional de administraţie este supus unor transformări majore, având la bază un proces amplu de regândire a rolului statului în societate.

Începând cu anii ’80, noile principii de funcţionare a ***a.p.*** încep să prindă contur, având drept consecinţă declanşarea unui amplu proces de reformă a ***a.p.*** cunoscut sub numele de „managerialism” (Pollitt *et al.*, 1993) sau „noul management public” (Hood, 1991). La sfârşitul anilor ’80, noua concepţie de management al sectorului public reuşise să se impună la nivel internaţional, în special în ţările industrializate. La baza dezvoltării conceptului de NMP au stat experienţele reformatoare ale unor ţări precum Marea Britanie, SUA sau Noua Zeelandă, care au adus inovaţii semnificative în problematica gestionării sectorului public şi a relaţiei între acesta, pe de o parte, şi sectorul de afaceri şi sectorul neguvernamental, pe de altă parte.

Organizaţii internaţionale precum OECD au devenit şi ele interesate în a dezvolta soluţii pentru creşterea calităţii managementului public pe care să le pună la dispoziţia clienţilor, guverne membre sau cu statut de observator. Astfel, Comitetul pentru Management Public din cadrul OECD şi-a asumat un rol de stimulare a reformei managementului

public. Într-un raport OECD din 1990 se arată că poate fi identificată o abordare general împărtăşită la nivelul ţărilor dezvoltate legată de reforma ***a.p.*** În această abordare nouă este identificată o schimbare „de cultură organizaţională” la nivelul ***a.p.*** centrată pe nevoia de sporire a eficienţei şi eficacităţii. În raport se arată că vechea paradigmă de management (***a.p.*** tradiţională), bazată pe proces şi logică juridică, a fost depăşită de o nouă paradigmă, noul management public, care combină principii moderne de management cu logica economică, păstrând esenţa valorilor serviciului public. Noua paradigmă pune accentul pe rezultate, pe satisfacţia cetăţeanului-client, consumator de servicii publice, pe relaţia echilibrată între *input*-uri şi *output*-uri.

NMP are în centrul concepţiei sale ideea de flexibilitate în utilizarea unor instrumente de management privat pentru creşterea performanţei organizaţiilor publice. Ideea de a folosi instrumente şi metode de management specifice sectorului privat în cadrul sectorului public nu este nouă. Taylor sau Weber au reflectat şi ei la acest lucru. Noua concepţie asupra realizării unui management mixt de tip public-privat nu face decât să deplaseze problematica în altă zonă.

Motivele principale care au determinat dezvoltarea impetuoasă a noului management public sunt în special de natură financiară. Pe fondul crizei economice şi al crizei statului bunăstării, diverşi specialişti au început să se interogheze asupra formulelor de reformă a sectorului public, devenit ineficient şi incapabil să-şi asume sarcinile în condiţii de calitate. Începând cu anii ’90 asistăm la apariţia unei noi motivaţii de a susţine reforma ***a.p.***, de data aceasta o motivaţie de natură politică. Este vorba despre creşterea „deficitului de democraţie”, de ruptura care s-a creat între stat şi cetăţean, cu consecinţe directe asupra stabilităţii sistemului politic şi calităţii democraţiei.

În toate ţările care au trecut sau trec prin procesul de schimbare de la un sistem administrativ tradiţional la altul bazat pe principiile NMP s-au făcut şi se fac simţite elementele unui conflict de legitimitate, propriu perioadelor de tranziţie. Este vorba despre două filosofii, două limbaje, două logici diferite, care intră uneori în conflict. Sistemele administrative tradiţionale îşi găseau legitimitatea fondată pe soliditatea regulilor şi procedurilor specifice, pe conformitatea şi predictibilitatea conduitelor şi comportamentelor. În noul tip de administraţie, legitimitatea sistemului rezidă în eficacitatea acţiunilor, în capacitatea sistemului de a-şi îndeplini sarcinile şi obiectivele. Dacă primul (sistemul administrativ tradiţional) valoriza soliditatea şi predictibilitatea, sistemul de tip NMP valorizează schimbarea, inovaţia, mobilitatea.

NMP este mai mult decât o aplicare în organizaţiile publice a unor principii specifice organizaţiilor private. Este vorba despre un nou limbaj administrativ, reflectând o nouă concepţie asupra societăţii şi rolului statului în societate. NMP apare într-un moment de criză al ***a.p.*** şi vine cumva să ofere din nou statului semnele gestiunii raţionale.

Elementele care caracterizează NMP sunt:

- accentul pe sistemele de management şi pe managementul rezultatelor;
- introducerea şi utilizarea indicatorilor de performanţă şi a standardelor de calitate pentru serviciile publice;
- preferinţa pentru structurile administrative specializate, cu scop bine precizat, în detrimentul structurilor birocratice mari, cu ierarhii rigide, având scopuri multiple;
- utilizarea modelelor contractuale în definirea relaţiilor ierarhice dintre instituţiile administrative;

- utilizare largă a pieţei şi a mecanismelor de piaţă pentru acordarea de servicii publice ;
- dispariţia frontierelor clare între soluţiile de management utilizate în organizaţiile publice şi cele private ;
- flexibilitate în a susţine alternative la oferta directă de bunuri şi servicii din partea sectorului public, oferind prioritate soluţiilor ce valorizează eficienţa în cheltuirea banului public ;
- crearea unui mediu competitiv pentru organizaţiile publice ;
- noi formule de bugetare şi management financiar care să susţină caracteristicile abordării de tip NMP prezentate mai sus.

Modul de organizare şi funcţionare al serviciilor publice din ţările dezvoltate urmează perceptele NMP, continuând să abordeze însă şi elemente specifice modelului tradiţional de administraţie. Coexistenţa celor două modele poate să fie uneori dificilă, fiecare ţară găsind formule proprii de a asigura tranziţia şi îmbinarea între formulele instituţionale ale administraţiei tradiţionale şi principiile NMP. În această formulă de coexistenţă, structura formală de putere specifică birocraţiei rămâne, dar condiţiile de angajare şi de organizare a muncii pentru funcţionarii publici, modul în care se oferă serviciile publice se schimbă în acord cu principiile NMP.

Dezbaterea asupra managerialismului în ***a.p.*** şi a rolului din ce în ce mai mare al principiilor NMP ridică noi chestiuni legate de rolul serviciilor publice şi, eventual, asupra rolului guvernului în societate. Dezvoltarea reformei modelului birocratic prin introducerea formulelor de managerialism public au generat şi discuţii de fond, cu privire la rolul guvernului în societate şi rolul serviciilor publice. Serviciile publice trebuie să răspundă nevoilor cetăţenilor. Aşa cum au fost ele formulate prin intermediul procesului politic, schimbările manageriale nu înseamnă dominaţia tehnocraţiei şi reducerea democraţiei. Reforma managerială îşi propune să ofere un plus de eficienţă şi eficacitate în serviciile publice, furnizând informaţii de calitate celor care iau decizii.

Şi NMP are parte de criticism, de multe ori întemeiat datorat erorilor care s-au făcut în implementarea lui. Dar procesul de dezvoltare şi extindere a aplicării principiilor NMP este evident, el fiind definitiv instalat ca teorie a managementului pentru organizaţiile publice contemporane.

Mihaela LAMBRU

Analiza costurilor

Analiza costurilor (***a.c.***) – set de tehnici de comparare de proiecte/programe alternative pe baza eficienţei acestora. ***A.c.*** este specifică evaluărilor *ex ante* (ce se realizează înainte ca programele să fie alese şi implementate), permiţând alegerea celei mai bune alternative pe baza unui criteriu riguros – eficienţa (vezi *eficienţă-eficacitate*).

Chiar dacă ***a.c.*** este identificată cel mai adesea prin analiza cost-beneficiu, în fapt, se pot distinge patru tehnici cu avantaje şi dezavantaje distincte : *analiza cost-beneficiu* ***(a.c.b.)***, *analiza cost-eficacitate* ***(a.c.e.)***, *analiza cost-utilitate* ***(a.c.u.)*** şi *analiza cost-fezabilitate* ***(a.c.f.)***.

A.c.b. este un instrument de evaluare a alternativelor de rezolvare a unor probleme pe baza costurilor şi beneficiilor acestora, ambele măsurate în valori monetare. Estimarea intrărilor, dar şi a rezultatelor în termeni monetari prezintă o serie de avantaje – putem afla dacă costurile unui program sunt mai ridicate decât beneficiile acestuia, putem compara atât programe cu obiective diferite (şi, implicit, rezultate distincte), cât şi programe ce-şi propun să atingă simultan mai multe obiective.

De exemplu, măsurarea beneficiilor în valori monetare permite compararea a două programe diferite de dezvoltare locală – unul care să implice realizarea de incubatoare de afaceri în care indivizii să înveţe cum să-şi deschidă o afacere şi astfel să-şi îmbunătăţească capacităţile antreprenoriale şi altul prin care indivizii să obţină o parte a fondurilor de care au nevoie pe baza depunerii de proiecte. Existenţa unor costuri monetare clare şi posibilitatea de a măsura beneficiile directe prin profitul obţinut după o anumită perioadă permit alegerea celui mai eficient dintre cele două programe.

Critica cea mai puternică adusă acestei tehnici pleacă tocmai de la punctul ei forte (convertirea beneficiilor în bani), întrucât rezultatele sunt puternic dependente de metoda de exprimare a acestora sub formă monetară, fiind de cele mai multe ori foarte discutabile (de exemplu, este evident că înfiinţarea unui dispensar într-un sat izolat poate genera o creştere a capacităţii de muncă a oamenilor, ce poate fi măsurată ca număr de zile pe care nu le-ar fi lucrat din cauza bolii, dar sunt şi alte consecinţe pozitive greu cuantificabile monetar – creşterea perioadei de viaţă în general, creşterea calităţii vieţii, o stare de sănătate mai bună).

A.c.c. evită criticile tehnicii de mai sus, comparând programele alternative pe baza raporturilor dintre costurile exprimate în unităţi monetare şi beneficiile măsurate prin indicatori nonmonetari. Putem astfel compara programe pentru care beneficiile sunt mai greu monetizate – de exemplu, influenţa a două programe asupra creşterii coeziunii sociale dintr-o comunitate sau influenţa a două programe asupra reducerii ratei de abandon şcolar. Deşi absenteismul şcolar are cu siguranţă şi efecte economice, monetare, acestea apar pe termen lung şi sunt extrem de dificil de calculat. O soluţie în acest caz de alegere a celui mai eficient program nu constă în raportarea beneficiilor monetare la costurile fiecăruia dintre programe şi în compararea celor doi indici, ci în compararea efortului monetar necesar obţinerii aceluiaşi rezultat (de exemplu reducerea cu un procent a absenteismului şcolar).

Cerinţa necesară în cazul acestei tehnici este ca programele să fie comparate doar pe baza unui singur obiectiv comun şi să fie folosiţi aceiaşi indicatori de eficacitate. Dacă putem compara eficacitatea a două programe de învăţare a limbii engleze în şcoală, nu vom putea compara eficacitatea aceluiaşi program cu unul de îmbunătăţire a abilităţilor de lucru cu calculatorul, întrucât atât obiectivele, cât şi indicatorii specifici sunt diferiţi. Tehnica devine de asemenea inutilizabilă atunci când programele au mai multe obiective ce ar trebui analizate simultan, situaţie destul de întâlnită în viaţa reală. Dacă două programe îşi propun atingerea în acelaşi timp a ambelor obiective exemplificate mai sus (limbă engleză şi calculator), iar unul dintre ele pare mai eficace în atingerea unui obiectiv, pe când celălalt excelează în atingerea celui de-al doilea obiectiv, ne aflăm în imposibilitatea de a stabili care dintre cele două programe ar trebui promovat.

A.c.u. oferă o posibilă soluţie la această problemă prin construirea pentru fiecare program a unui indice al beneficiilor care să permită compararea mai multor alternative (prin raportarea anterioară a indicilor la costuri). Dacă urmărim exemplul anterior şi

dorim să îmbunătăţim cunoaşterea limbii engleze şi capacitatea de a lucra pe calculator, atunci în funcţie de cum sunt valorizate cele două, unul dintre obiective va avea o pondere mai ridicată în indicele construit (ponderea poate fi stabilită pe baza evaluărilor experţilor sau actorilor semnificativi implicaţi – în cazul nostru, părinţii şi elevii). Valoarea unor teste ponderate în funcţie de semnificaţia obiectivelor pentru actorii interesanţi raportate la costurile programelor ar putea, în această situaţie, sta la baza alegerii unuia dintre cele două tipuri de acţiuni.

A.c.f. nu-şi propune să compare costurile cu beneficiile programelor, ci doar să estimeze dacă programele se pot realiza cu bugetul actual. În fapt, în acest caz nu mai contează care dintre programe este mai eficace sau eficient, ci dacă ele costă mai mult decât îşi poate permite organizaţia implicată.

Indiferent de tehnica utilizată, în toate cele patru tipuri de analiză de mai sus sunt urmate aceleaşi *etape* : identificarea problemei, clarificarea alternativelor, stabilirea actorilor pentru care urmează să facem analiza, alegerea tehnicii de comparare a alternativelor, evaluarea costurilor şi beneficiilor, realizarea unor indici de raportare a costurilor la beneficii şi compararea alternativelor pentru a identifica care dintre ele este cea mai eficientă.

- *Identificarea problemei* are două componente – pe de o parte, stabilirea fenomenului indezirabil şi, pe de altă parte, stabilirea cauzelor/originii care au dus la producerea acestuia. În fapt, cea de-a doua componentă reprezintă cheia unei analize relevante a costurilor. De exemplu, sărăcia reprezintă o problemă ce trebuie atacată, însă perspectiva din care aceasta este privită e esenţială pentru acţiunile ce urmează a fi realizate. Dacă plecăm de la premisa că sărăcia este cauzată de lipsa de voinţă a indivizilor de a lucra, atunci cu siguranţă soluţiile identificate sunt altele faţă de situaţia în care sărăcia este determinată de lipsa oportunităţilor pe piaţa muncii sau de lipsa de educaţie etc.
- *Clarificarea alternativelor* constă în identificarea posibilelor soluţii de rezolvare a problemelor, esenţială în acest caz fiind identificarea tuturor alternativelor posibile în contextul dat. Important de subliniat este faptul că una dintre alternative o reprezintă chiar situaţia de statu-quo – de exemplu chiar dacă prin ***a.c.b.*** observăm că în cazul unui program beneficiile sunt mai mari decât costurile, s-ar putea ca prin neimplementarea programului să se obţină beneficii mai mari (raportate la costurile prezente).
- *Stabilirea grupului/grupurilor* pentru care dorim să realizăm ***a.c.b.*** este o etapă importantă, pe de o parte deoarece tipul de raport este diferit în funcţie de profilul audienţei, iar, pe de altă parte, însăşi ***a.c.b.*** este diferită. Dacă un program îşi propune, de exemplu, să realizeze un drum naţional printr-o comună, atunci s-ar putea ca pentru locuitorii localităţii respective costurile (ce includ traficul, poluarea etc.) să fie mai ridicate decât beneficiile rezultate. Dacă însă grupul luat în considerare este populaţia întregii regiuni sau antreprenorii locali, atunci raportul dintre beneficii şi costuri se modifică semnificativ. În plus, chiar dacă este importantă ***a.c.b.*** ce revin tuturor actorilor implicaţi, există situaţii în care anumite grupuri sunt mai importante şi astfel în ***a.c.b.*** trebuie să li se acorde o atenţie mai ridicată. De exemplu, o decizie politică de reducere a numărului de şcoli s-ar putea să fie o măsură eficientă din punctul de vedere al administraţiei publice sau al profesorilor, însă pentru elevi

costurile ar putea fi mai mari decât beneficiile estimate, confruntându-ne astfel cu situaţii de abandon şcolar, scăderea valorii rezultatelor şcolare etc.

- *Alegerea tehnicii de evaluare a eficienţei* – în fapt, alegerea uneia dintre cele patru metode prezentate pe scurt la început (***a.c.b.***, ***a.c.e.***, ***a.c.u.***, ***a.c.f.***). Factorul semnificativ de stabilire a metodei este dat de tipul problemei ce trebuie să fie rezolvată – este evident că ***a.c.b.*** poate fi realizată doar atunci când beneficiile pot fi calculate în termeni monetari sau când metoda de estimare a valorii monetare a beneficiilor este acceptată – în caz contrar, celelalte metode sunt alternative mai viabile. În plus, există şi alţi factori care duc la alegerea unei metode sau a alteia – receptivitatea audienţei la diferite tehnici (uneori, publicul-ţintă înţelege mai uşor ***a.c.b.*** mai intuitive şi mai răspândite, decât ***a.c.f.*** sau ***a.c.u.***), timpul ce poate fi acordat analizei, expertiza şi resursele evaluatorului etc. (Levin şi McEwan, 2000, p. 27).
- Indiferent de metoda folosită, trebuie identificate *costurile programelor alternative şi stabilite valorile acestora*. Costurile în acest context vor fi privite într-un sens mai larg şi definite drept costuri de oportunitate – ca valoarea resurselor dacă ar fi fost folosite în cadrul celei mai profitabile alternative. Totodată, prin costuri nu înţelegem doar banii folosiţi, ci şi alte resurse antrenate în program – precum timpul necesar desfăşurării unor activităţi (fie ele şi voluntare), clădirile sau bunurile de lungă durată etc. Una dintre cele mai simple forme de identificare a costurilor o reprezintă metoda ingredientelor (Levin şi McEwan, 2000, p. 49) ce diferenţiază câteva tipuri principale de costuri legate de : personal (resurse umane implicate), facilităţi (clădiri, parcări etc.), echipament şi materiale, intrări ale clienţilor (de exemplu, într-o analiză a VMG trebuie evaluate şi costurile beneficiarilor – timpul pentru procurarea şi depunerea actelor, costul transportului etc.) şi alte intrări. Pentru stabilirea valorii acestor resurse trebuie făcută o diferenţă între bunurile ce se tranzacţionează pe piaţă (pentru acestea valoarea monetară fiind uşor de estimat) şi bunurile ce nu se găsesc pe piaţă sau pentru care piaţa nu este perfectă (bunurile ce au preţuri „umbrite” – *shadow prices*). Astfel, dacă valoarea timpului unui voluntar este destul de simplu de calculat (ca valoarea timpului unei persoane angajat să facă acest lucru), îmbolnăvirea datorată lucrului într-o mină este mai dificil de estimat (chiar dacă există metode şi pentru aceste estimări, ele sunt discutabile).
- *Evaluarea beneficiilor* este direct influenţată de tipul tehnicii de analiză a costurilor care au fost utilizată – folosindu-se indicatori de rezultat/consecinţă nonmonetari în cazul ***a.c.e***, indicatori monetari în cazul ***a.c.b.***, indicatori de utilitate în cazul ***a.c.u.*** şi indicatori ai resurselor existente în cazul ***a.c.f.*** În cazul analizei ***a.c.e.***, beneficiile se calculează prin raportarea rezultatelor obţinute prin implementarea programului la situaţia actuală (neimplementarea programului respectiv) – de exemplu, dacă printr-un program de acordare a unei mese gratuite unul dintre beneficiile estimate constă în creşterea participării şcolare, beneficiul net se calculează ca diferenţa dintre gradul de participare în cazul implementării programului şi participarea în absenţa programului. În cazul ***a.c.u.*** trebuie să estimăm fiecare dintre beneficii, dar totodată şi să stabilim ponderile fiecăruia pentru a putea face un indice agregat al acestora. Cel mai greu de estimat sunt însă beneficiile în termeni monetari – în special ale bunurilor/caracteristicilor ce nu sunt tranzacţionabile pe piaţă şi astfel nu pot fi evaluate. Cum am putea evalua beneficiul monetar al unui program de prevenire HIV/SIDA sau al unui program de reducere a poluării ? Deşi discutabile, s-au dezvoltat tehnici de

estimare precum cele de observare a comportamentului (realizarea de analogii cu piaţa, stabilirea preţului unei caracteristici prin eliminarea preţului celorlalte caracteristici – de exemplu, preţul panoramei unui apartament se poate estima prin compararea valorilor apartamentelor fără vedere la parc comparativ cu cele similare cu vedere la parc metoda costurilor de deplasare – de exemplu, dacă un obiectiv turistic se află într-un anumit oraş, beneficiul vizitării se estimează prin analiza distanţei de la care oamenii sunt dispuşi să vină etc.) sau cele de evaluare a beneficiului prin întrebarea directă a individului cât consideră că valorează produsul respectiv şi/sau cât ar fi dispus să plătească pentru el.

- C*onstruirea indicatorilor de eficienţă* şi *analiza comparativă a acestora*. În cazul ***a.c.b.*** sunt cel mai adesea utilizaţi doi indicatori – raportul dintre beneficii şi costuri (ce trebuie să aibă valori mai mari decât 1 pentru ca un program să fie eficient) şi diferenţa dintre beneficii şi costuri pentru a calcula beneficiile nete (valoarea trebuind să fie pozitivă). În cazul ***a.c.e.*** şi ***a.c.u.***, indicatorul cel mai utilizat este tot raportul dintre beneficii şi costuri, însă în cazul său nu putem stabili o mărime-prag, întrucât valoarea lui se interpretează ca unităţi de beneficiu pentru o unitate monetară. Trebuie subliniat faptul că întotdeauna se analizează comparativ alternativele pentru a putea stabili care este cel mai eficient program (şi nu doar dacă un program este eficient sau nu în sine). De exemplu, un program poate părea ineficient având raportul dintre beneficii şi costuri subunitar, însă dacă îl comparăm cu starea de fapt în care costurile sunt mult mai mari decât beneficiile (raportul fiind astfel mult mai mic), vom ajunge să-l acceptăm întrucât este mai puţin ineficient. Un curs practic într-un penitenciar pare ineficient în cazul în care costurile sunt mai mari decât beneficiile economice, însă dacă comparăm efectele sale cu ce s-ar fi întâmplat în absenţa programului, perspectiva asupra eficienţei se poate schimba – s-ar putea ca lipsa unui astfel de demers să aibă costuri mai mari decât cele pe care le implică programul – întrucât o meserie îl poate ajuta pe individ să aibă o purtare bună, să-şi reducă perioada de detenţie, să se integreze mai uşor în societate după terminarea pedepsei etc.

Vlad GRIGORAŞ

Analiza de impact

Analiza de impact (***a.i.***) reprezintă setul de tehnici de evaluare a *sensului* şi *amplorii* efectelor pe care un ansamblu de activităţi le produce asupra indivizilor/instituţiilor. ***A.i.*** (numită uneori şi evaluarea consecinţelor) este un tip particular de evaluare prin care putem observa, pe de o parte, dacă programul măsurat îşi atinge obiectivele finale şi, pe de altă parte, dacă prin îndeplinirea acestora are un efect real asupra problemei vizate spre a fi rezolvată. În plus, faţă de funcţia de bază de estimare a efectelor, ***a.i.*** are şi rolul de a evalua cauzele/mecanismele care fie au dus la rezolvarea problemei, fie, din contră, nu au permis obţinerea rezultatelor aşteptate.

Realizarea de proiecte/programe în absenţa unui feedback adecvat asupra rezultatelor acestora nu poate reprezenta o soluţie eficientă de alocare a resurselor, indiferent de popularitatea măsurilor şi de teoriile care au stat la baza acţiunilor. În orice tip de

program există riscuri fie ca impactul să fie scăzut comparativ cu resursele investite, fie chiar ca efectele să aibă un sens negativ faţă de direcţia estimată a consecinţelor (riscurile sunt mai mici doar în situaţia în care există alte evaluări ale programului realizate în alte contexte similare cu cel în care se doreşte implementarea prezentă).

Marea provocare metodologică a ***a.i.*** constă în încercarea de a clarifica relaţia de cauzalitate dintre acţiunile întreprinse şi dinamica fenomenului studiat. Soluţia ce răspunde acestei provocări presupune parcurgerea a trei etape distincte : (a) identificarea teoriei explicative ce va sta la baza setului de activităţi implementate ; (b) determinarea designului de evaluare adecvat caracteristicilor teoriei stabilite anterior şi particularităţilor programului (resurse financiare, timp şi expertiză, număr de beneficiari, tipul de implementare etc.) ; şi (c) măsurarea efectivă a eficienţei măsurilor întreprinse (Mohr, 1995, pp. 2-3).

Identificarea teoriei programului

A.i. restrânge lista întrebărilor posibile referitoare la program la o singură întrebare de bază, şi anume dacă programul a avut vreun impact în rezolvarea problemei. Devine astfel necesară definirea problemei întrucât unele dintre înţelesurile termenului pot induce ambiguităţi în analiză. Din punctul de vedere al teoriei evaluării, problema trebuie înţeleasă ca „o situaţie nesatisfăcătoare în absenţa intervenţiei programului chestionat şi satisfăcătoare sau, cel puţin, acceptabilă, dată fiind intervenţia” (Mohr, 1995, p. 28). Dacă plecăm de la această caracterizare, observăm că nu orice situaţie dramatică reprezintă o problemă, ci doar aceea care îşi poate găsi rezolvarea (chiar dacă doar parţială) prin implementarea unui proiect.

De cele mai multe ori, întrebarea cu privire la amploarea impactului este dublată de una referitoare la înţelegerea mecanismelor care au dus la rezolvarea problemei sau care au făcut ca programul să nu aibă rezultatele dorite. Pentru rezolvarea problemelor ţintite, faptul că un program nu a avut consecinţele scontate nu are semnificaţie în sine în absenţa identificării elementelor care au dus la acest rezultat. A spune că un program de îmbunătăţire a performanţelor şcolare nu este eficient este mai puţin util decât dacă am explica motivele care au făcut ca acesta să fie astfel, pentru a putea face ajustările necesare sau pentru a putea concepe alte programe alternative (care să nu repete aceleaşi greşeli). În fapt, schimbarea accentului de la prima întrebare (referitoare strict la impact) la cea de-a doua (privind mecanismele) reprezintă diferenţa dintre evaluarea de *tip sumativ* şi cea de *tip formativ*. În plus faţă de avantajele enumerate mai sus, „desfacerea cutiei negre” face ca rezultatele evaluării să aibă, pe de o parte, mai multă greutate şi, pe de altă parte, să fie într-o mai mare măsură generalizabile (având la dispoziţie un set de explicaţii logice, putem avea mai multă încredere că impactul măsurat este cel real şi că factorii declanşatori pot produce acelaşi rezultat în alte contexte).

Cele două întrebări de mai sus nu-şi pot găsi răspunsul în lipsa unei *teorii* consistente a *programului*, de fapt în absenţa definirii clare a înlănţuirii logice a activităţilor, care, odată realizate, vor atinge (direct sau mediat) obiectivul final al proiectului. Prin obiectiv final înţelegem elementul care, odată îndeplinit, duce la dispariţia problemei vizate de program (uneori, atingerea acestuia reprezintă chiar rezolvarea problemei, alteori este doar punctul care va declanşa automat mecanismele de rezolvare a acesteia).

Indiferent de teorie şi modalitatea definirii obiectivelor, impactul se măsoară prin diferenţa dintre amploarea problemei după implementarea programului şi estimarea gravităţii acesteia în condiţiile în care acţiunile nu ar fi avut loc (estimarea din urmă poartă numele în literatura de specialitate de *contrafactual*). Calitatea estimării valorii contrafactualului reprezintă elementul cheie al unei ***a.i.***, întrucât de modul în care acesta este măsurat depinde încrederea că diferenţa dintre rezultat şi contrafactual (R-C) se datorează doar implementării programului.

Designul evaluării

Cele mai multe evaluări utilizează două grupuri – cel supus intervenţiei şi cel de control ce trebuie să aibă caracteristici iniţiale cât mai asemănătoare pentru ca valoarea contrafactualului după implementarea programului să fie validă (nu puţine sunt însă în ştiinţele sociale situaţiile în care un singur grup este analizat şi în care doar se estimează ce s-ar fi întâmplat în absenţa programului/măsurilor întreprinse). Modalitatea de selecţie a grupurilor/grupului reprezintă o problemă importantă în designul evaluării, prin *design* înţelegând stabilirea paşilor necesari măsurării a ceea ce s-a întâmplat în prezenţa programului şi estimării a ceea ce s-ar fi întâmplat în absenţa măsurilor întreprinse.

În literatura de specialitate există o multitudine de clasificări ale tipurilor de design (între unele dintre ele, deosebirile sunt minore, în ciuda denumirilor distincte), însă, în general, se impun două criterii de diferenţiere. Primul criteriu se referă la *intervenţia evaluatorului în selectarea indivizilor/cazurilor* care să facă parte din cele două grupuri (control şi tratament) ; aceasta este graduală : de la capacitatea de direcţionare pur aleatorie a fiecărui individ, până la lipsa oricărei posibilităţi de a interveni (indivizii selectându-se autonom, în funcţie de interese, valori etc.). Cel de-al doilea criteriu de diferenţiere a tipurilor de design se referă la *momentul de timp când valorile* pentru cele două grupuri *sunt măsurate* – evaluările clasificându-se de la cele cu o singură măsurare după ce programul a avut loc până la cele cu măsurări succesive atât înainte, cât şi după tratament.

a) *Metoda de selecţie a grupurilor*

În funcţie de gradul de control al evaluatorului în selectarea indivizilor, putem distinge două situaţii principale : 1. cercetătorul are controlul (cel puţin parţial) asupra apartenenţei indivizilor la unul dintre cele două grupuri ; şi 2. indivizii sunt cei care stabilesc dacă doresc să facă parte din program sau nu.

În cazul în care cercetătorul hotărăşte componenţa celor două grupuri, există de asemenea două situaţii posibile. Prima dintre ele, ce poartă numele de *design de tip experimental*, constă în direcţionarea pur aleatorie a indivizilor către un grup sau altul. Experimentul oferă, aşa cum vom vedea în continuare, cea mai puternică metodă de estimare netă a impactului, întrucât randomizarea anulează complet diferenţele structurale între grupul supus tratamentului şi cel de control. Efectele unui program de training, de exemplu, ar putea fi mai bine evaluate dacă indivizii ar putea fi selectaţi aleatoriu pentru a face parte din cele două grupuri (de control şi experimental), întrucât toate îndoielile

de tipul „indivizii din grupul supus tratamentului sunt mai motivaţi, cu mai multă experienţă, mai inteligenţi etc." sunt anulate.

Cea de-a doua situaţie controlată, numită şi design cvasiexperimental, este cea în care evaluatorul are capacitatea de a selecta doar grupări de indivizi (de exemplu, localităţi, şcoli, spitale etc.) pentru a face parte din cele două grupuri evaluate, fie la întâmplare, fie pe baza unor criterii comune stabilite anterior (de exemplu, evaluatorul se asigură că în cele două grupuri mărimile localităţilor sunt egale, nivelurile de dezvoltare sunt similare, indicatorii de performanţă au valori apropiate etc.). Dezavantajul principal al acestui tip de design constă în faptul că regulile probabilităţilor nu funcţionează ca în cazul în care indivizii (şi nu doar grupurile) ar fi fost selectaţi aleatoriu. De exemplu, chiar dacă atât grupul supus tratamentului cât şi cel de control ar avea 1.000 de indivizi, în cazul în care aceştia fac parte fiecare doar din câte un singur liceu, comparaţia este puternic distorsionată de diferenţele dintre caracteristicile celor două licee. Pe de altă parte, metoda poate fi puternică dacă numărul de grupuri este suficient de mare, iar criteriile de control al compoziţiei grupurilor sunt relevante pentru evaluarea respectivă.

Tipul de evaluare în care cercetătorul nu are nici un control asupra componenţei ambelor grupuri (cel supus tratamentului şi cel de control) poartă numele de *design neexperimental*. În această situaţie, opţiunea indivizilor de a aparţine unui grup sau altul este luată ca atare, iar provocarea constă în încercarea de a face grupurile cât mai comparabile pe baza unor criterii stabilite ulterior. În consecinţă, condiţiile „experimentale" de comparabilitate sunt construite doar pe baze statistice, încercându-se controlarea factorilor care ar putea influenţa rezultatele într-un sens sau altul; acesta este motivul pentru care designul se mai numeşte şi *corelaţionist*. Un program de calificare a şomerilor poate necesita un design de evaluare neexperimental dacă indivizii sunt cei care decid dacă vor participa sau nu la program. Singura soluţie a cercetătorului de a face ca rezultatele să fie „puternice" constă în alegerea unor indivizi din grupul de control cât mai similari (ca vârstă, educaţie, experienţă anterioară etc.) cu cei care s-au autoselectat pentru a participa la program.

b) *Momentul când este realizată măsurarea*

Al doilea criteriu de diferenţiere a tipurilor de design este cel al momentelor de măsurare a indicatorilor corespunzători problemei analizate şi/sau a altor variabile relevante pentru proiect (factori explicativi sau de control).

Orice tip de design necesită măsurarea indicatorilor atât pentru grupul de control, cât şi pentru cel experimental după ce proiectul a fost implementat (*măsurare post-test*), pentru a vedea care sunt posibilele rezultate ale proiectului (o primă măsură a impactului se poate calcula ca diferenţa dintre valorile pentru cele două grupuri).

Dacă ne aşteptăm ca diferenţa post-test dintre valorile celor două grupuri să nu fie datorată doar proiectului, ci şi unor deosebiri structurale, atunci o soluţie pentru a anula punctele de plecare diferite o reprezintă măsurarea indicatorilor şi înaintea declanşării programului (*măsurare pre-test*). Compararea valorilor iniţiale oferă mai multă încredere în date întrucât putem constata dacă diferenţele iniţiale sunt semnificative sau nu.

Seriile de timp reprezintă tipul de design ce presupune măsurarea repetată a indicatorilor atât înainte, cât şi după ce programul a fost implementat. Există mai multe avantaje

ale seriilor de timp. Primul dintre ele constă în faptul că acum putem să ne asigurăm într-adevăr că diferenţele înainte de test sunt inexistente/reale (să stabilim dacă sunt exclusiv rezultatul întâmplării). Apoi seriile de timp ne permit să observăm dacă efectele suportă schimbări de structură în funcţie de perioada care trece de la implementarea programului – unele programe au efecte vizibile doar pe termen foarte scurt, unele au consecinţe semnificative într-un timp scurt, dar care se păstrează apoi (fără însă a se amplifica) şi, în fine, altele au simultan atât efecte consistente pe termen scurt, cât şi efecte de multiplicare pe termen mediu sau lung. În plus, seriile de timp pot reprezenta o soluţie viabilă atunci când programul este aplicat la nivelul întregii populaţii şi nu există astfel un grup de control distinct – singura modalitate de a măsura impactul în acest caz constă în urmărirea trendului pe totalul populaţiei înainte şi după ce programul a fost implementat.

Combinarea celor două tipuri de criterii descrise pe scurt mai sus duce la diferenţierea a 12 tipuri de design, fiecare cu avantaje şi dezavantaje specifice.

	Tipul grupurilor selectate pentru evaluare			
	Doar grupul supus intervenţiei	**Două sau mai multe grupuri**		
		Experimental	**Cvasiexperimental**	**Corelaţionist**
Doar post-test	Design 1	Design 4	Design 7	Design 10
Pre-test şi post-test	Design 2	Design 5	Design 8	Design 11
Serii de timp	Design 3	Design 6	Design 9	Design 12

Sursa : adaptare după Fitz-Gibbon şi Morris Lynn, 1987, p. 50.

Puncte tari/slabe ale tipurilor de design în funcţie de problemele de validitate internă

În evaluarea tipurilor de design menţionate anterior, cele mai importante criterii utilizate în literatura de specialitate sunt cele referitoare la validitatea lor (Campbell şi Stanley, 1966, *apud* Mohr, p. 56). Putem afirma că un design de ***a.i.*** nu suferă de probleme de *validitate internă* atunci când avem încredere că impactul este real şi valoarea acestuia nu se datorează unor elemente exterioare programului (de exemplu, faptului că subiecţii nu au fost selectaţi corect, că au intervenit alţi factori externi, că indicatorii utilizaţi sunt irelevanţi pentru ceea ce-şi propun să măsoare etc.). Există totodată probleme posibile de validitate externă de care trebuie să ţinem cont, însă acestea nu sunt specifice unui tip de design, ci trebuie chestionate indiferent de caracteristicile cercetării. O cercetare este *validă extern* atunci când concluziile acesteia sunt relevante dincolo de contextul particular în care programul a avut loc (chiar dacă observăm un impact real, se poate întâmpla ca acesta să fie consistent doar într-un anumit cadru, cu anumite tipuri de subiecţi, într-o anumită perioadă etc.).

Probleme posibile de validitate externă

Ameninţarea specifică, ce poate apărea atunci când se estimează impactul unui program prin măsurarea indicatorului înainte şi după tratament, o reprezintă *istoria*, ce sintetizează riscul ca, pe lângă acţiunile întreprinse, să existe şi alţi factori care să fi influenţat valorile măsurate. În categoria largă a „istoriei" există mai multe tipuri de probleme posibile, dintre care enumerăm : evenimentele externe, testarea, maturizarea, regresia şi uzura (Mohr, 1995, p. 67).

- *Evenimentele externe* reprezintă factori contextuali, exteriori programului, care însă pot influenţa valorile indicatorilor utilizaţi. De exemplu, în România scăderea ratei sărăciei odată cu desfăşurarea VMG se poate datora în bună măsură unei creşteri economice constante şi mai puţin sumei obţinute de la stat de către beneficiari.
- *Testarea* se referă la distorsiunile datorate faptului că valorile obţinute la un test după ce programul s-a încheiat pot fi influenţate de aplicarea unui test similar înainte de implementarea acestuia. În acest caz, testul reprezintă în sine o formă de tratament, putând avea efecte specifice. Aplicarea iniţială a unui chestionar de cunoştinţe îi poate face pe subiecţi mult mai atenţi la acele informaţii (indiferent dacă vor fi dobândite din program sau din surse externe). Impactul poate părea mai mare în acest caz decât dacă testul iniţial nu s-ar fi aplicat.
- Conceptul de *maturizare* pune în lumină faptul că pot apărea modificări ale valorilor şi din cauza îmbătrânirii sau dezvoltării fireşti (independente de program) a indivizilor din eşantion. Astfel de ameninţări apar cel mai adesea în cazul testelor de inteligenţă, îndemânare etc. sau al altor indicatori puternic influenţaţi de trecerea timpului. De exemplu, într-un program de îmbunătăţire a accesului la instituţii (prin realizarea sau îmbunătăţirea de drumuri) durata până la cel mai apropiat spital măsurată pe un eşantion panel de indivizi poate să rămână neschimbată pe termen lung, întrucât vârsta subiecţilor se modifică semnificativ.
- *Regresia* implică o modificare spre medie a valorilor în general. Datele arată că, în general, valorile extreme (pozitive sau negative) tind ca la o a doua măsurare să se apropie de medie. Acest lucru este relevant atunci când dorim să analizăm doar valorile cele mai slabe sau cele mai bune şi vrem să tragem concluzii referitoare la îmbunătăţirea situaţiei acestora, existând riscul să evidenţiem un impact acolo unde există doar o variaţie statistică.
- *Uzura* grupurilor selectate poate induce, de asemenea, distorsiuni atunci când, în perioada de timp dintre cele două măsurători, un grup distinct de indivizi dispare din eşantion. În acest caz, diferenţele dintre valori se pot datora chiar acestor dispariţii. Nici existenţa unui grup de control nu rezolvă întotdeauna această problemă dacă tocmai tratamentul este cel care duce la dispariţia unora dintre indivizi. De exemplu, presupunând că dorim să observăm efectul unui curs de calificare asupra nivelului de cunoştinţe dintr-o firmă, putem observa că nivelul rămâne constant sau se modifică foarte puţin, întrucât indivizii care au dobândit mai multe cunoştinţe fie s-au transferat la alte departamente, fie şi-au găsit un alt loc de muncă, mai bine plătit.

Probleme posibile de validitate internă

- *Selecţia* este un tip de ameninţare a validităţii interne datorat diferenţelor iniţiale dintre cele două grupuri selectate. Trebuie să facem distincţia dintre efecte de selecţie şi distorsiunile datorate selecţiei (Mohr, 1995, p. 78) : primele se referă la faptul că pot exista diferenţe între grupurile selectate, însă unele dintre ele pot fi controlate în măsura în care sunt cunoscute. Distorsiunile datorate selecţiei sunt acele efecte de selecţie care nu sunt vizibile/cunoscute şi, de aceea, impactul lor nu poate fi estimat. De exemplu, dacă dorim să stabilim care este efectul unui program de angajare a persoanelor fără loc de muncă, putem să intuim o serie de variabile ce ar putea influenţa indicatorul de impact şi să le controlăm – includem aici vârsta, sexul, nivelul de educaţie etc. Pot exista însă şi alţi factori mai puţin intuitivi, la care cercetătorul uneori nu se gândeşte : nivelul de motivaţie (deşi acesta intră probabil între factorii controlabili), resurse, cunoştinţe în mediul economic etc., care pot influenţa de asemenea evoluţia indicatorilor, dar care sunt mai puţin cunoscuţi.
- *Şansa* este un tip de problemă ce apare în cazul fiecărui tip de design, constând în existenţa unor diferenţe între grupuri, datorate nu atât efectelor de selecţie, cât întâmplării/ probabilităţilor.
- *Contaminarea* pune în lumină faptul că cercetările de impact nu funcţionează într-un laborator fără ca indivizii să aibă contact unii cu alţii, ci efectele programelor asupra unora se pot induce şi către ceilalţi. Chiar dacă indivizii sunt selectaţi pur aleatoriu, contaminarea poate exista. Dacă, de exemplu, selectăm jumătate dintre elevii unei clase de liceu pentru a participa la un curs de planificare, ne aşteptăm ca efectele contaminării să fie extrem de puternice – cunoştinţele unora dintre ei să fie transmise şi celorlalţi (din cealaltă jumătate ce nu a participat) –, impactul vizibil în această situaţie fiind mai scăzut decât cel real.

Problemele cu care se confruntă tipurile de design

- *Tipurile de design cu un singur grup* (ne referim aici doar la serii de timp şi la cele cu măsurare pre- şi post-test – designurile 2 şi 3) suportă în principal ameninţarea istoriei – lipsa unui grup de control care să înregistreze şi modificările factorilor externi face ca acest tip de design să nu aibă nici o modalitate de a contracara această problemă. Totuşi, chiar şi aceste tipuri de design pot fi utile atunci când nu ne aşteptăm să apară vreo problemă de validitate internă (efectele fiind puternice şi neexistând factori disturbanţi plauzibili). De exemplu, cea mai simplă modalitate de a estima efectul introducerii de repartitoare asupra consumului de căldură dintr-un bloc este de a compara nivelul consumului înainte ca indivizii să îşi pună repartitoare, cu cel al consumului din luna următoare montării acestora. Putem presupune că impactul reprezintă această diferenţă de consum, cel puţin atât timp cât nu ne aşteptăm ca alţi factori să fi dus la modificări ale consumului (diferenţe de temperatură de la o lună la alta, creşterea preţurilor etc.).
- În cazul *tipului de design cvasiexperimental cu măsurare post-test* (designul 7) principala problemă o reprezintă efectele de selecţie – grupurile pot fi diferite de la început şi nu se reuşeşte estimarea mărimii acestor deosebiri. O limitare a problemelor

de selecţie apare în cazul *designului cvasiexperimental cu mai multe măsurări* (designurile 8 şi 9). Mohr (1995, p. 78) face diferenţa între factorii vizibili şi cei neobservaţi, chiar şi în cazul unui pre-test, pentru a arăta că aceste tipuri de design (cu măsurare înainte de implementare), limitează distorsiunile vizibile în timpul pre-testului (de exemplu, factori de motivaţie, venituri iniţiale, experienţă etc.), dar că pot exista totodată factori ce sunt dificil de surprins şi care „interferează" cu impactul programului. Alături de problema selecţiei, apar atât contaminarea, cât şi şansa (cazul oricărui tip de design cu două sau mai multe grupuri).

- *Tipul experimental* de design anulează total problemele de selecţie deoarece indivizii sunt selectaţi pur aleatoriu, fără a exista vreun criteriu sau factor care să grupeze indivizii diferit în mod sistematic în cele două grupuri. Singura problemă posibilă în această situaţie este aceea a apariţiei unei diferenţe iniţiale din cauza şansei (deosebiri datorate întâmplării). Totuşi, chiar şi această problemă este aproape în totalitate anulată în cazul *designului cu măsurare înainte şi după tratament*, întrucât orice diferenţă este identificată din start şi se ia în considerare în calculul final al impactului, ceea ce face ca designul experimental să fie, cel puţin teoretic, cel mai puternic tip de design. Trebuie însă să subliniem că, de foarte multe ori designul experimental este inutilizabil în cazul programelor sociale, tocmai ca urmare a procedeului de selecţie a indivizilor. Dificultatea principală este de natură etică, întrucât resursele limitate nu pot fi acordate pe criterii pur aleatorii – este neplauzibil să acorzi VMG doar unora dintre persoanele care s-ar califica, pe motiv că se doreşte măsurarea impactului acestui program, sau să oferi o masă gratuită doar la jumătate dintre copiii unei şcoli, sau să duci doar o parte dintre copiii din acelaşi sat cu microbuzul la şcoală pentru a stabili dacă aceste măsuri reduc într-adevăr abandonul şcolar.

Alături de acest motiv există şi altele care fac ca utilizarea experimentului să fie puţin plauzibilă : este dificil din punct de vedere politic să furnizezi un serviciu doar la o parte dintre indivizi, grupul de control dispare în cazul în care programul este implementat la scară naţională, grupurile îşi pot schimba caracteristicile pe parcursul proiectului tocmai din cauza implementării acestuia (de exemplu, în situaţia unui program de acordare a VMG, cei din grupul de control pot căuta surse alternative de venit tocmai pentru că nu s-au calificat pentru beneficiile oferite prin tratament) (Baker, 2000, p. 3).

În acest context, designul cvasiexperimental poate avea un avantaj net, întrucât selecţia unor grupuri şi nu a unor indivizi face ca majoritatea problemelor de mai sus să fie mai simplu de rezolvat. Chiar problemele de morală, precum neacordarea de beneficii, pot fi rezolvate dacă diferenţa dintre cele două grupuri (de tratament şi de control) se va reduce doar la momentul în timp când acestea vor primi sumele ce le revin (prin stabilirea unui calendar transparent în cazul primului grup, beneficiul se acordă mai repede decât în cazul celuilalt). Această diferenţă în timp de alocare a resurselor va produce astfel (chiar dacă pentru o perioadă scurtă) cele două grupuri necesare ***a.i.***

- *Designul neexperimental/corelaţionist* prezintă toate problemele de validitate internă menţionate mai sus (selecţie, contaminare şi şansă). Diferenţa majoră o reprezintă apariţia alte, distorsiuni posibile – cea a prezentării unei relaţii cauzale false. În situaţia acestui tip de design, dat fiind faptul că selecţia s-a făcut chiar de către subiecţi, planează riscul ca un alt factor să fi influenţat atât participarea la program,

cât şi valoarea indicatorului de consecinţă. Faptul că indivizii se autoselectează pentru a participa la un curs de recalificare face ca procentul mai mare al celor angajaţi să nu fie cu siguranţă pus pe seama programului, ci să existe suspiciunea că motivaţia mai puternică a acestora i-a determinat nu doar să participe la cursuri, ci şi să-şi caute un loc de muncă într-o măsură mai ridicată decât ceilalţi indivizi (autoselectaţi ca grup de control).

Măsurarea impactului

A treia etapă a unei ***a.i.*** constă în măsurarea efectivă a impactului prin compararea situaţiei datorate programului şi a celei care ar fi avut loc în absenţa acestuia. Chiar dacă aparent procedura de măsurare este simplă, fiecare tip de design are particularităţi specifice şi, de aceea, vom menţiona indicatorii specifici celor mai importante tipuri de design prezentate anterior. Trebuie precizat însă că nu ne propunem aici decât să descriem principiile de bază ale estimării impactului, întrucât există tehnici statistice avansate pentru a estima cât mai corect plusul de valoare datorat programului (care se bazează pe logica prezentată mai jos).

În cazul designului 1 (un singur grup, post-test), impactul programului nu poate fi măsurat obiectiv, deoarece nu avem propriu-zis o estimare a contrafactualului. Cu toate acestea, el este o modalitate destul de utilizată în practica evaluării. Întrebările de satisfacţie privind beneficiile unui anumit program, nivelul de cunoştinţe apreciat ca urmare a unui training, estimări ale veniturilor dacă grupul nu ar fi participat la cursuri de calificare sunt întrebări implicite de cele mai multe ori în ***a.i.*** Deşi pot fi utilizate, ele nu sunt relevante atunci când dorim să avem o măsură obiectivă a impactului unui program.

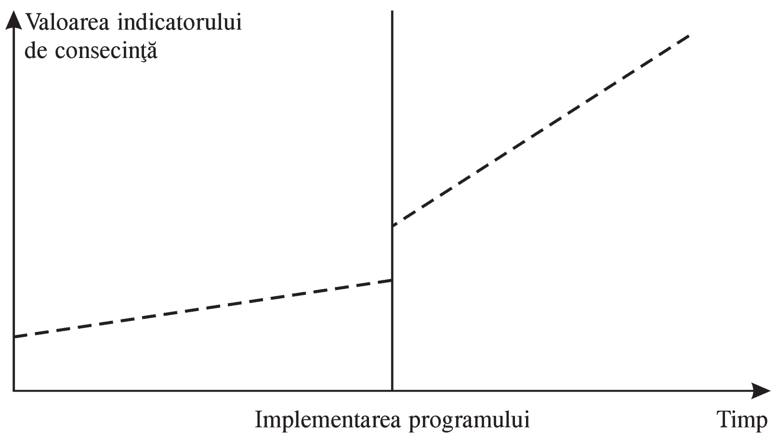
Tipurile de design cu o singură măsurare cu două grupuri (designurile 4, 7, 10) se bazează în principal pe simpla diferenţă dintre valoarea medie pentru tratament şi pentru grupul de control (sau dintre procente, în cazul indicatorilor non-metrici). Dacă, de exemplu, pentru un proiect de îmbunătăţire a calităţii apei în câteva comune timpul mediu până la cea mai apropiată sursă de apă este pentru grupul de tratament de 20 de minute, iar pentru grupul de control de 30 de minute, putem presupune (dacă nu există probleme de validitate internă) că impactul programului este în medie de 10 minute. Acelaşi tip de raţionament poate fi folosit şi în cazul designului cu un singur grup măsurat înainte şi după tratament, deoarece contrafactualul este considerat a fi valoarea iniţială. Impactul unui seminar de informare privind mijloacele contraceptive ar putea fi diferenţa de punctaj dintre valoarea unui test aplicat înainte de acţiune şi cea a aceluiaşi chestionar aplicat la sfârşit.

Categoriile de design cu măsurare simplă înainte şi după test (designurile 5, 8, 11) au avantajul de a permite anularea unei părţi a diferenţelor dintre cele două grupuri printr-o măsurare iniţială. În acest caz, evaluarea impactului se realizează printr-o dublă diferenţă (denumită uneori şi „diferenţă în diferenţă”): prima dintre ele, între media valorilor pre-test şi media valorilor post-test pentru fiecare grup (tratament şi control) iar cea de-a doua între cele două diferenţe calculate anterior.

Este important de precizat că de cele mai multe ori, indiferent de tipul de design (însă cu necesitate în cazul designului corelaţionist/neexperimental), se încearcă controlarea

altor factori care ar fi putut influenţa rezultatele prin utilizarea de metode statistice avansate (în principal, regresii multiple).

În cazul seriilor de timp, cea mai simplă metodă de estimare a impactului este cea grafică (care se poate extinde la utilizarea unor tehnici statistice specifice). Pentru seriile de timp cu un singur grup (cel supus tratamentului), impactul programului devine evident atunci când se observă schimbări ale pantei valorilor în timp. Să presupunem, de exemplu, că dorim să măsurăm impactul unui program de creştere a ponderii indivizilor care practică agricultura ecologică şi, pentru aceasta, măsurăm procentul sătenilor care folosesc mijloace nepoluante cinci ani înainte şi după ce programul a fost implementat. În acest caz, un grafic precum cel de mai jos ne-ar arăta amploarea impactului proiectului. Începând cu primul an de la implementarea proiectului se observă o creştere bruscă a procentului de gospodării care folosesc practici ecologice (diferenţa dintre valorile pentru primul an după ce proiectul a fost implementat şi cel anterior este foarte mare). În plus, observăm că în ceilalţi ani de după intervenţie ritmul de creştere a procentului de gospodării care utilizează astfel de mijloace este accelerat (fapt ce poate fi pus, cel puţin la o primă impresie, tot pe seama acestui proiect). Încrederea în date devine şi mai puternică atunci când seriile de timp sunt realizate nu doar pentru grupul supus tratamentului, ci şi pentru cel de control, întrucât diferenţele de pantă după program pot fi puse cu o mai mare certitudine pe seama intervenţiei.



Vlad GRIGORAŞ

Analiza nevoilor

Ce este nevoia?

Deoarece conceptul de nevoie, care fundamentează programele sociale, este înconjurat de ambiguitate, vom începe cu o analiză conceptuală a „nevoii”. Restul spaţiului alocat ***a.n.*** se va concentra pe modalităţile de identificare şi evaluare a nevoilor în cadrul

colectivităţilor de mărime mică şi medie (de exemplu, colectivităţi rurale sau urbane). În cazul abordărilor macro – presupuse de stabilirea nevoilor cetăţenilor unei ţări întregi, cum ar fi România –, eterogenitatea grupului-ţintă, capacitatea limitată de a asigura participarea tuturor celor interesaţi, problemele metodologice şi logistice aferente unui asemenea ordin de mărime solicită soluţii speciale care nu pot fi acoperite aici din motive de spaţiu.

Potrivit lui McKillip (1998), utilizările termenului de nevoie pot fi reduse la două dimensiuni : instrumentalitate şi îngrijorare morală.

În accepţiunea instrumentală, nevoia semnifică ceea ce este necesar, ceea ce lipseşte pentru a se realiza o stare-obiectiv. Identificarea unei asemenea nevoi nu motivează acţiunea, dar o sugerează. În schimb, îngrijorarea morală orientează sau determină acţiunea. Reviere *et al.* (1996, p. 5) circumstanţiază această înţelegere arătând că nevoia este „o lipsă, o diferenţă între starea reală şi starea de dorit, lipsă recunoscută ca atare de către membrii comunităţii, dar situaţia poate fi schimbată".

Dincolo de aceste clarificări, subzistă mai multe surse de confuzie în raport cu termenul de nevoie. În primul rând, identificarea şi evaluarea nevoilor este subminată de tensiunea dintre cei care tind să relativizeze excesiv conceptul şi cei care tind să reducă nevoile la câteva trebuinţe de bază, stabilite normativ. În al doilea rând, există mai multe modalităţi, mai mult sau mai puţin standardizate, de identificare a nevoilor, acest lucru datorându-se căilor variate prin care nevoile se manifestă şi se lasă descoperite. În al treilea rând, în multe situaţii este greu de operat distincţia dintre nevoi şi soluţii, caracterul final al unor situaţii obiective fiind discutabil, ele constituind doar căi sau stări intermediare. Se poate vorbi, din această ultimă perspectivă, de *nevoi de stare* şi *nevoi instrumentale*.

Este evident că, pentru a se evita relativizarea nevoilor, acestea trebuie să fie deosebite de dorinţe şi simple preferinţe. Doar pentru că cineva simte lipsa unui lucru şi este dispus să cheltuiască resurse pentru a-l dobândi dorinţa nu înseamnă că are nevoie de acel ceva într-un fel care să provoace o stare de îngrijorare morală şi să justifice acţiunea comunităţii sau a statului. În această logică, stările-obiectiv ale actorilor care presupun anumite nevoi trebuie să fie restrânse la anumite situaţii care solicită politici legitime.

Pe de altă parte, puncte de vedere cunoscute, precum celebra piramidă a nevoilor formulată de Maslow, ierarhizează nevoile şi acordă calificativul de „fundamentale" în primul rând celor fiziologice şi de securitate. Organizarea intervenţiei sociale după o astfel de ierarhizare este discutabilă. În condiţiile vieţii moderne, programele sociale nu se pot mărgini să asigure evitarea stărilor neplăcute sau asigurarea supravieţuirii. *Dezvoltarea durabilă*, *dezvoltarea comunitară participativă*, bunăstarea subiectivă, *calitatea vieţii* de muncă sunt dimensiuni ale programelor sociale care nu ating neapărat probleme calificate ca fiind bazale – din punctul de vedere al lui Maslow – pentru viaţa oamenilor (vezi *calitatea vieţii*, *dezvoltare durabilă* şi *dezvoltare comunitară participativă*). Putem spune că, în identificarea nevoilor, este de evitat căutarea unor stări obiectiv universale care ar justifica, doar ele, acţiunea. O problemă similară afectează abordările strict normative ale trebuinţelor organizaţiilor, grupurilor sau colectivităţilor care sunt bazate pe reflecţii de tip sistemic sau funcţional. În timp ce critica post-modernă a acestor paradigme le consideră opresive datorită pretenţiei de a reprezenta din exterior interesele unor grupuri ale căror voci nu sunt ascultate, este evident că astfel de puncte de vedere sunt bazate pe sisteme de valori la fel de discutabile ca oricare altele sau pe argumentaţii ce pot fi eronate în ciuda coerenţei sau a popularităţii unora dintre principiile care le susţin.

În realitate, nevoile descriu arareori situaţii universale sau fundamentale ; de cele mai multe ori, ele sunt delimitate şi dependente de situaţia beneficiarilor. Cu alte cuvinte, nevoile sunt variabile de la un context la altul.

În consecinţă, o definiţie acceptabilă stipulează faptul că *nevoia constituie o diferenţă negativă resimţită de către membrii comunităţii între realitate şi idealul împărtăşit, diferenţă care poate fi acoperită.* Identificarea unei nevoi constituie o judecată de valoare întrucât în realizarea ei intervine un observator care judecă situaţia beneficiarilor în raport cu un anumit sistem de valori. Judecata lui poate fi independentă de consideraţii de utilitate sau greu verificabilă empiric.

Nevoia este a unui grup de persoane, denumit *grup-ţintă*, care poate fi identificat prin anumite caracteristici. Descrierea grupului-ţintă este o etapă importantă a analizei nevoilor. Este posibil ca membrii grupului-ţintă să nu fie de acord cu judecata observatorului, perspectiva acestora fiind ea însăşi contextuală. De exemplu, în sociologie se vorbeşte de deprivare relativă, ca percepţie a lipsei prin raportare la categorii de referinţă semnificative. Comparaţiile pe care le facem zi de zi în raport cu ceilalţi duc la aprecieri subiective ale propriei bunăstări.

Ce este analiza nevoilor ?

Putem defini **analiza nevoilor** (***a.n***) ca fiind procesul de identificare şi evaluare a nevoilor indivizilor din colectivităţi, grupuri sau instituţii.

Potrivit definiţiei de lucru de mai sus, ***a.n.*** are două componente de bază : identificarea nevoilor şi evaluarea nevoilor. *Identificarea nevoilor* presupune culegerea de date despre cei aflaţi în nevoie, mediul lor, problemele cu care se confruntă şi oferirea de soluţii la aceste probleme. *Evaluarea nevoilor* implică sintetizarea informaţiilor obţinute în etapa de identificare a nevoilor, stabilind priorităţile pentru decident.

A.n. vine în ajutorul procesului decizional în planificarea programelor de dezvoltare (vezi *dezvoltare comunitară participativă* şi *dezvoltare socială*). Ea constituie prima etapă, necesară, în implementarea programelor sociale. Importanţa sa derivă din faptul că o bună ***a.n.*** poate contribui la o alocare eficientă a resurselor pentru programe sociale, indicând calitatea şi tipologia beneficiarilor potenţiali ai programelor de dezvoltare (vezi *eficienţă, eficacitate* şi *focalizare*) şi ajută la clarificarea obiectivelor şi la evaluarea operaţională a programelor de dezvoltare (vezi *evaluare* şi *monitorizare*).

Principiile analizei nevoilor

- *Rezultatele obţinute trebuie să fie de încredere*. Aceasta depinde de metodologia aleasă pentru culegerea datelor, de punerea ei în practică, de modul de integrare al datelor în rezultate relevante pentru obiectivele analizei. Soluţiile alese trebuie să răspundă la problemele de fidelitate cu care se confruntă analiza.
- *Procesul de evaluare trebuie să fie cât mai explicit şi transparent*, în caz contrar existând riscul ca rezultatele să nu fie acceptate. Un demers de evaluare care nu poate fi înţeles de către beneficiar poate fi suspectat, cu temei, în ceea ce priveşte calitatea abordării şi obiectivitatea diferitelor opţiuni.

- *Evaluarea nevoilor trebuie să fie participativă şi inclusivă,* pe cât posibil. Membrii grupurilor-ţintă trebuie să fie consultaţi cu privire la problemele lor, la serviciile pe care le solicită sau de care beneficiază şi la modalitatea de administrare a acestora. Această recomandare pleacă de la premisa că programele impuse de sus în jos, care nu reflectă interesele şi percepţiile grupului-ţintă, au efecte negative în ceea ce priveşte capacitatea celor asistaţi de a-şi depăşi prin acţiuni autonome situaţiile de nevoie (vezi *participare* şi *dezvoltare socială*).
- *Evaluarea trebuie să fie eficientă în termeni de cost şi timp.* Acurateţea informaţiilor este un deziderat important, dar urmărirea preciziei nu trebuie făcută în dauna rezultatelor concrete. ***A.n.*** se face în cadrul unei anumite planificări, iar termenul de predare trebuie să permită realizarea planificării serviciilor şi implementarea acestora. În acelaşi timp, costurile financiare şi de alt fel implicate în analiză nu trebuie să afecteze resursele disponibile pentru asigurarea serviciilor sociale (vezi *analiza costurilor*).

Tipuri de nevoi

Putem clasifica nevoile în funcţie de modalităţile de identificare, urmând taxonomiile lui Bradshaw (1972) şi McKillip (1998) :

1. *Nevoi normative*, stabilite prin raportare la părerea unor experţi cu privire la starea de dorit a membrilor unor grupuri. Pragul caloric al sărăciei în România a fost stabilit de către experţi la un consum alimentar de 2.505 de calorii pe zi pentru un adult echivalent (Banca Mondială, 2003). Toate persoanele care nu dispun de un consum alimentar zilnic ce atinge această valoare sunt considerate sărace.
2. *Nevoi resimţite şi exprimate*, stabilite prin raportare la preferinţele exprimate de către membrii grupului-ţintă sau prin alte răspunsuri comportamentale la anumite situaţii. De exemplu, femeile dintr-un studiu propriu privind practicile reproductive şi contraceptive (Hatos, 2004) îşi doresc medici ginecologi care să le trateze cu mai multă căldură, empatie, recuzând maniera de abordare rece, impersonală, a multor medici cu această specializare.
3. *Nevoi comparative*, care sunt identificate prin compararea stării sau a utilizării unor servicii de către grupuri similare. Dacă în două comune cu populaţie romă de mărime apropiată şi cu incidenţa sărăciei asemănătoare găsim diferenţe mari în ceea ce priveşte numărul de cereri pentru acordarea ajutorului pentru VMG, putem afirma că instituţiile administraţiei publice locale din localitatea unde s-au depus mai puţin cereri nu-şi îndeplinesc corect atribuţiile referitoare la acordarea ajutorului pentru VMG. Locuitorii din această comunitate au nevoie de o mai bună informare şi îndrumare în ceea ce priveşte drepturile lor la servicii sociale.

   O cale sofisticată de aplicare a metodei comparative în identificarea nevoilor este cea cvasiexperimentală, în care stările-obiectiv ale unui număr mare de unităţi din grupul-ţintă sunt comparate ţinând cont de valorile altor stări (variabile) presupuse a fi în legătură cu caracteristica-obiectiv. Abordarea statistică este indicată mai ales când ***a.n.*** se referă la colectivităţi mari cum sunt oraşele, regiunile sau ţările. Elaborarea de recomandări pentru politici doar pe baza rezultatelor unor modelări statistice trebuie să ţină cont de câteva limite importante ale acestei metode :

- modelul teoretic de la care se porneşte în analiza statistică poate fi eronat;
- transformarea în model statistic a modelului teoretic poate fi greşită;
- modelarea depinde de datele disponibile – unele caracteristici nu sunt pur şi simplu măsurate sau pot fi măsurate greşit – şi de tehnicile statistice utilizate, care au limite specifice.

Rezultatele analizelor statistice trebuie validate prin alte metode, în mod contrar, existând riscul unor politici inadecvate, ineficiente sau cu posibile efecte neaşteptate. Un exemplu celebru de politică dedusă din modele statistice este cel al *busingului* din SUA. În urma studiilor de la sfârşitul anilor '60 ai secolului trecut ale echipei lui James Coleman despre sursele inegalităţilor educaţionale din SUA, s-a constatat că elevii afroamericani, cei mai dezavantajaţi din punct de vedere şcolar, au rezultate corelate pozitiv cu proporţia elevilor albi din clasele şi şcolile la care erau înscrişi. Soluţia adoptată a fost cea a desegregării elevilor negri, prin transportarea acestora, cu autobuzele, la şcolile din districte cu o pondere mai mare de elevi albi. Chiar dacă soluţia a fost corectă, în baza rezultatelor echipei lui Coleman, ea s-a dovedit catastrofală prin consecinţele sale neaşteptate: familiile de albi au plecat masiv din districtele în care erau aduşi cu autobuzele copiii de culoare, în suburbii, sporind în mod semnificativ gradul de segregare rasială din centrele urbane americane mari, mai ales. În ciuda acestor rezerve, calea comparativă este una dintre cele mai solide căi de identificare a factorilor asociaţi cu anumite stări ale unor colectivităţi.

4. *Indicatori de risc*, care semnifică acele caracteristici ce prezic viitoare probleme. Un nivel de instrucţie precar, de pildă, de până la 8 clase, determină un risc sporit de şomaj de lungă durată pentru o persoană de sex feminin care şi-a pierdut locul de muncă. De asemenea, potrivit unor studii sociologice (Jigău, 2002), numărul mare de fraţi este un predictor puternic al abandonului şcolar mai ales pentru copiii din mediul rural. Alt indicator de risc este consumul de alcool, cafea, ţigări şi droguri.
5. *Nevoi de întreţinere*, care pot fi identificate odată cu dispariţia unor contexte – precum un serviciu social sau de altă natură care menţine în latenţă anumite probleme. Un exemplu în acest sens a fost eliminarea subvenţiilor pentru termoficare, care a arătat nevoia ajutoarelor la plata întreţinerii.

Soluţiile constituie şi ele componente ale descrierii nevoilor. Ele arată ce trebuie făcut pentru a soluţiona problemele. În cazul unor copii din familii sărace cu risc mare de abandon şcolar, poate fi vorba de un centru de zi. Femeilor agresate în căminul conjugal li se poate oferi un refugiu temporar şi consiliere psihologică şi juridică. Soluţiile găsite trebuie să fie eficace, fezabile şi accesibile. Se poate spune că soluţiile sunt mai greu identificate decât problemele, mai ales în contextul României. O cauză o reprezintă numărul mic al studiilor de evaluare sau al inventarelor de bune practici. Din acest motiv, planificatorii de programe sociale din România trebuie să manifeste multă creativitate.

Etapele analizei nevoilor

Orice ***a.n.*** trebuie să parcurgă următoarele etape:

- compunerea echipei de evaluare a nevoilor;
- identificarea utilizatorilor şi a utilităţii;
- descrierea populaţiei-ţintă şi a mediului de servicii;

– identificarea nevoilor ;
– evaluarea nevoilor ;
– comunicarea rezultatelor.

- *Compunerea echipei de planificare*
  Identificarea şi evaluarea nevoilor la nivel de comunitate întâmpină problemele fundamentale ale oricărei măsurări – trebuie să fie validă, de încredere şi reprezentativă. În cazul evaluărilor participative, care implică membrii grupului-ţintă, aceste rigori implică o atenţie deosebită pentru stabilirea membrilor comunităţii care vor participa la activităţile de culegere a datelor. Includerea liderilor trebuie să aibă în vedere pericolul acaparării agendei programului de dezvoltare de interesele puternicilor locali, în timp ce participarea exclusivă a persoanelor marginale poate duce la un program de dezvoltare care va fi obstrucţionat de elita locală.
- *Identificarea utilizatorilor şi a utilităţii*
  Utilizatorii analizei sunt cei care vor lua decizii laolaltă cu membrii publicului care vor fi afectaţi de acestea. Implicarea ambelor categorii de utilizatori în analiză va uşura producerea şi implementarea recomandărilor. În această etapă trebuie stabilite clar limitele grupului-ţintă sau graniţele comunităţii căreia i se aplică ***a.n.*** Cunoaşterea modului în care vor fi folosite rezultatele analizei îl va ajuta pe cercetător să-şi concentreze acţiunile pe problemele şi soluţiile convenite, dar poate limita problemele şi soluţiile identificate în etapele ulterioare, mai ales în faza identificării nevoilor.
- *Descrierea populaţiei-ţintă şi a mediului de servicii*
  Constituie caracteristici importante ale grupului-ţintă aspecte precum : dispersia geografică, căile de acces, mijloacele de transport disponibile, variabilele socio-demografice, restricţiile privind eligibilitatea pentru anumite servicii sociale, capacitatea pentru servicii. Adeseori sunt folosiţi indicatori sociali pentru a descrie anumite categorii. Samuels (1995) a arătat că analiza centrată pe deficite produce rezultate ineficiente pentru planificarea programelor de dezvoltare, fiind necesară luarea în considerare a resurselor locale existente. Astfel, un inventar detaliat al serviciilor disponibile poate contribui la identificarea unor zone neacoperite cu servicii sau a programelor complementare ori competitive. Compararea celor care folosesc serviciile cu cei din grupul-ţintă poate dezvălui nevoi care nu sunt acoperite sau anumite obstacole în calea implementării soluţiilor.
- *Procedura inventarului de resurse*
  Un inventar de resurse reprezintă o colecţie şi o analiză a serviciilor care sunt de obicei disponibile unui grup-ţintă specific, de regulă într-o anumită regiune delimitată geografic. Informaţia este adunată de la furnizorii de servicii printr-o anchetă sau prin interviuri personale, metode prin care se caută răspunsuri la următoarele întrebări de genul : Cine este furnizorul de servicii sociale ? Care sunt serviciile furnizate ? Cine sunt beneficiarii acestor servicii ? Pentru a obţine date de încredere este important ca tipurile de servicii şi de clienţi să fie clar delimitate înainte de culegerea datelor. Folosirea de categorii vagi va face inconsistente răspunsurile oferite de furnizorii de servicii.

În anumite situaţii, identificarea şi descrierea furnizorilor de servicii sociale se poate dovedi dificilă. Într-o localitate mică, furnizorii de servicii sociale sunt cunoscuţi, iar cel care deţine responsabilitatea efectuării inventarului resurselor nu are probleme cu identificarea lor. Situaţia este alta însă la nivelul unui judeţ sau al unui municipiu mare.

La acest nivel, analistul trebuie să primească cu prudenţă listele „complete” care apar în anumite anuare, cataloage sau cele furnizate de către unii experţi din teren. Colectivităţile de actori angajaţi într-un domeniu pot fi afectate de diverse clivaje (de interese, ideologice) care pot duce la excluziuni reciproce ale grupurilor. O cale bună pentru a obţine o viziune completă asupra câmpului organizaţiilor care furnizează servicii într-un anumit domeniu este utilizarea eşantionării „bulgăre de zăpadă”. Acceptând premisa că actorii dintr-un domeniu, dintr-o localitate, se cunosc şi poate chiar interacţionează, trebuie găsiţi câţiva actori importanţi, care vor numi alte organizaţii, etc. până când toată reţeaua organizaţiilor furnizoare este epuizată.

Identificarea nevoilor

Aici sunt descrise problemele grupului-ţintă şi soluţiile posibile. Se folosesc de obicei mai multe surse de informaţii. Identificarea nevoilor presupune căutare de informaţii despre rezultatele aşteptate (stările dorite), stările actuale, eficacitatea, fezabilitatea şi modul de utilizare a soluţiilor.

Evaluarea nevoilor

Odată ce au fost identificate problemele şi soluţiile, este necesar ca informaţiile să fie integrate pentru a face recomandări de acţiune, importante în acest context fiind prioritizarea trebuinţelor sau concluziile referitoare la gravitatea acestora. Pentru integrarea datelor pot fi folosite atât tehnici cantitative, cât şi calitative.

Metode de identificare şi evaluare a nevoilor

Stabilirea şi prioritizarea nevoilor unei comunităţi se poate baza pe numeroase metode de culegere a datelor. Dintre acestea, cele mai larg utilizate sunt aşa-numitele metode de grup şi *cercetările de tip anchetă*. Alte surse importante de informaţii pot fi înregistrările oficiale, datele secundare din alte cercetări sau materialele apărute în mass-media.

Datele valide privind problemele sociale şi soluţiile la acestea pot fi obţinute prin discuţii cu grupuri de cetăţeni sau de experţi, cărora li se atribuie sarcina identificării nevoilor unei anumite categorii de populaţie. Persoanele care participă la asemenea reuniuni îşi folosesc experienţa şi competenţa pentru a ierarhiza (prioritiza) problemele unui grup-ţintă, dar şi pentru a identifica resursele disponibile în vederea rezolvării situaţiilor indezirabile. Cele mai mari probleme cu astfel de reuniuni le provoacă efectele de grup necontrolabile în cazul în care organizarea discuţiei lasă de dorit. Soluţia constă în folosirea unor tehnici structurate de discuţie în grup. Larg utilizate în practica de planificare a serviciilor sociale sunt : focus grupurile, grupurile nominale şi forumurile cetăţeneşti, precum şi audierile publice. Un avantaj secundar al metodelor de grup îl reprezintă faptul că ele pot constitui şi forme ale democraţiei participative (vezi *participare* şi *dezvoltare comunitară participativă*).

Din clasa tehnicilor de analiză a nevoilor bazate pe metoda anchetei sociologice sunt frecvent folosite : ancheta sociologică pentru diagnoza unor stări sociale, ancheta privind satisfacţia clienţilor şi ancheta cu informatori-cheie. Primele două sunt, din punct de vedere metodic, simple anchete în care descrierea populaţiei se bazează pe date culese în

baza unui eşantion prin care se caută reprezentativitatea. Ancheta de tipul diagnozei sociale este eminamente descriptivă, exemple notabile în acest sens fiind anchetele INS pe baza cărora se stabileşte pragul, rata şi profilul sărăciei în România (vezi *sărăcie*). Ancheta privind satisfacţia clienţilor este realizată de obicei pentru a stabili nevoile neacoperite de programele existente şi pentru a eficientiza alocarea resurselor în cadrul acestora. În cazul anchetei cu informatori-cheie, eşantionul nu este unul reprezentativ, ci unul compus din actori despre care se presupune că au acces la informaţii bogate şi valide privind situaţia grupului-ţintă, la serviciile aflate la dispoziţia acestora şi la problemele cu care se confruntă membrii lor. Nu intră în orizontul de relevanţă al acestei lucrări discutarea tehnicilor enumerate, pentru care există câteva îndreptare metodologice foarte bune (de exemplu, Chelcea, Cauc, Mărgineanu, 1997 ; Rotariu şi Iluţ, 2000 ; De Singly *et al.*, 1998 ; Krueger şi Casey, 2005).

Integrarea informaţiilor

Rezultatul ***a.n.*** constă într-un set de enunţuri privind nevoile grupului-ţintă, fiecare propoziţie fiind susţinută de diversele informaţii adunate în procesul de ***a.n.*** Acest rezultat nu se rezumă la o listă de probleme sau de nevoi. Nevoile trebuie să fie evaluate după câteva dimensiuni care sunt sintetizate într-un tabel de identificare a nevoilor. McKillip (1998) recunoaşte că literatura de specialitate a evitat formularea unor tehnici sistematice de integrare a datelor provenite din surse diferite în ***a.n.***

Atunci când datele provin dintr-o singură sursă – cum ar fi o anchetă sociologică sau un interviu de grup –, transformarea lor într-un raport cu privire la nevoi, incidenţa acestora şi serviciile propuse este simplă. Acest efort devine tot mai complicat cu cât sursele de informaţii se diversifică.

În analiza noastră destinată planificării serviciilor sociale pentru vârstnicii din Oradea (Hatos, Daragiu, Pop, 2004), am integrat datele folosind patru criterii pe care le-am grupat într-un tabel cu ajutorul căruia ne-a fost mai uşor să stabilim nevoile care necesită intervenţie urgentă :

Tabelul nr. 1
Evaluarea nevoilor de îngrijire pentru vârstnicii din Oradea

Nevoia	Incidenţă[1]	Acoperirea grupului-ţintă cu servicii	Gravitatea nevoii – aprecierea beneficiarilor	Gravitatea nevoii aprecierea specialiştilor
Socializare, participare socială, companie	300	1/2	3,5	2
Îngrijire nemedicală	1000	1/2	1	1
Recuperare, menţinerea capacităţilor fizice şi intelectuale	1000	1/3	1	2

1. Incidenţa este doar aproximată. Numărul de beneficiari posibili este calculat prin extinderea ponderilor calculate pe eşantion. Estimarea nu se realizează prin însumarea numerelor din coloana din dreapta, deoarece aceeaşi persoană poate manifesta mai multe dintre nevoile listate în chestionar.

Nevoia	**Incidenţă**	**Acoperirea grupului-ţintă cu servicii**	**Gravitatea nevoii – aprecierea beneficiarilor**	**Gravitatea nevoii aprecierea specialiştilor**
Îngrijire medicală	?	1/2	1	–
Asistenţă de urgenţă nemedicală	?	?	1	1
Informare	900	1/5	3,5	–
Reprezentare	?	?	–	1,5

Sursa: Hatos, Daragiu, Pop, 2004, p. 364.

Pentru realizarea tabelului de mai sus am identificat mai întâi nevoile prin interviuri individuale şi de grup cu persoane din grupul-ţintă. Nevoile identificate nu le-am tratat brut, ci le-am grupat pe categorii care sunt în mare măsură suprapuse unor categorii de servicii. Datele privind incidenţa şi acoperirea nevoilor le-am obţinut dintr-o anchetă de tip diagnoză socială realizată la Oradea în anul 2003. Incidenţa unui fenomen nu spune mare lucru despre gravitatea lui. Aprecierile beneficiarilor şi ale specialiştilor privind intensitatea nevoii sau urgenţa le avem tot din conversaţiile controlate cu aceştia, fie individuale, fie de grup, care au fost ulterior codificate prin tehnici de analiză de conţinut.

Criteriile principale de prioritizare au fost opţiunile membrilor grupului-ţintă şi cele ale specialiştilor. Pe baza tabelului de mai sus, mai ales a ultimelor două coloane, se poate stabili cu destulă uşurinţă că nevoile care au nevoie de intervenţie promptă în cazul vârstnicilor sunt: asistenţa de urgenţă nemedicală, îngrijirea nemedicală, îngrijirea medicală şi asistenţa pentru recuperarea şi menţinerea capacităţilor fizice şi intelectuale.

Indiferent de modalitatea prin care sunt integrate datele culese, prioritizarea nevoilor trebuie să fie rezultatul unui proces transparent pentru beneficiarul studiului de evaluare. Cu alte cuvinte, modul în care se stabilesc nevoile cele mai urgente sau o oarecare ierarhie a nevoilor după importanţă trebuie să fie clar pentru cel care lecturează raportul.

Comunicarea rezultatelor

Comunicarea rezultatelor este o etapă cel puţin la fel de importantă ca şi cele anterioare. Erorile în transmiterea rezultatelor, a recomandărilor pot periclita transformarea constatărilor în decizii concrete care vor remedia problemele identificate şi evaluate prin analiză.

Există două modalităţi principale prin care aceste rezultatele sunt comunicate beneficiarilor: raportul de cercetare şi prezentarea publică.

Raportul este un text care prezintă în esenţă obiectivele studiului de evaluare realizat, metodele folosite pentru culegerea datelor şi rezultatele. Adeseori însă, beneficiarii nu au timp să citească raportul, nu-l înţeleg sau nu au motivaţia necesară pentru a transforma rezultatele în politici, în acţiune. De aceea, e util ca rezultatele să fie prezentate într-un cadru mai public, care angajează participanţii la acţiune.

Prezentarea raportului presupune un serios efort de relaţii publice care are ca scop nu numai transmiterea mesajului, ci şi câştigarea atenţiei publicului şi a simpatiei şi/sau a respectului acestuia. Pentru aceasta, prezentarea trebuie rezumată într-un număr restrâns (maximum 10) de puncte, care vor constitui temele prezentării, cu retroproiector sau cu videoproiector.

Participarea poate determina desfăşurarea dezbaterii prilejuite de prezentarea raportului şi, în fine, receptarea concluziilor lui. Participanţii cei mai importanţi trebuie să fie din rândul beneficiarilor ***a.n.*** Prin consultarea acestora va fi elaborată o listă de participanţi, selectarea trebuind să fie ghidată de considerente practice şi strategice, dar şi de întrebarea : *Care sunt persoanele care pot influenţa deciziile luate pe baza acestui raport* ?

Un număr prea mare de participanţi poate dilua dezbaterile. Este recomandabil ca audienţa să fie păstrată la dimensiuni rezonabile. Un maxim de 20 de persoane corespunde acestui deziderat.

Adrian HATOS

Arie de responsabilitate

Aria (sfera) de responsabilitate (***a.r.***) – tipurile problemelor de care o instituţie este responsabilă. ***A.r.*** este foarte importantă în cazul instituţiilor publice : guvernul, ministerele, agenţiile, autorităţile publice judeţene şi locale. ***A.r.*** este *potenţială/actual asumată*. ***A.r.*** asumată se plasează la două nivele : responsabilitatea asumată *formal* – definită prin reglementările legale (lege, hotărâri de guvern, ordine de ministru, programe politice, adoptate de congresele partidelor, de parlament, de guvern) ; şi responsabilitatea asumată *practic* – existentă în comportamentul instituţiilor.

A.r. *asumată*. Deşi asumarea formală a unor responsabilităţi implică obligativităţi legale, politice, morale, ele pot fi acoperite foarte inegal sau, uneori, chiar deloc prin activitatea practică. Sunt frecvente situaţiile în care responsabilităţile asumate formal nu sunt prezente în activitatea efectivă a instituţiilor. Este important, de aceea, să se identifice şi modurile în care responsabilitatea este asumată practic : alocaţii bugetare – sunt alocate resurse financiare pentru realizarea respectivei responsabilităţi –, strategii/planuri de acţiune pentru a trata respectiva problemă, reglementări legale (sub formă de drepturi ale cetăţenilor – pensii, ajutor de şomaj, alocaţii pentru copii), programe de acţiune, mecanisme de monitorizare a activităţii în sfera respectivei responsabilităţi, organisme interne cu responsabilitatea de a se ocupa de problemele respective.

A.r. *potenţială* se referă la acele responsabilităţi care nu sunt asumate explicit, dar sunt legitim de asumat. Sunt responsabilităţile atribuite/aşteptate/cerute/impuse instituţiei de către actorii sociali. Asumarea este o arenă de luptă socială/politică. Partidele, asociaţiile, mass-media, populaţia pot considera că o instituţie sau alta trebuie să-şi asume anumite responsabilităţi pe care nu şi le asumă încă. ***A.r.*** potenţială nu este doar un fapt de conştiinţă socială (promovat de actorii sociali), ci este conţinut structural în *configuraţia* sistemului instituţional. MEC este de aşteptat să-şi asume responsabilitatea de a se ocupa de toate problemele legate de formarea profesională. Este posibil ca MMFES să i se atribuie responsabilitatea de a se ocupa, singur sau în cooperare cu MEC, de formarea profesională continuă.

▷ *Exemplu*

După câţiva ani de la înfiinţare, Departamentul pentru Protecţia Copilului, aflat în subordinea primului-ministru, şi-a definit ***a.r.*** redusă doar la copiii abandonaţi. Această definire formală se regăseşte în documentele departamentului, în strategia de protecţie a

copilului etc. Diferiţi actori sociali i-au reproşat această restrângere arbitrară. S-a considerat că, prin poziţia sa în configuraţia guvernamentală, Departamentul pentru Protecţia Copilului ar trebui să-şi asume responsabilitatea pentru toate problemele copilului. O asemenea lărgire a ***a.r.*** s-a petrecut târziu, dar a rămas în continuare incompletă.

În evaluarea unei instituţii, un punct important îl reprezintă analiza ***a.r.*** asumată formal şi practic ; apoi, evaluarea modului în care se achită de respectivele responsabilităţi.

Dezvoltarea instituţională. Asumarea responsabilităţilor este un proces care depinde de câţiva factori : a) *schimbările din sistemul de valori al colectivităţii* – valoarea demnităţii umane, în conjuncţie cu alte valori ; în societatea actuală, abuzul asupra copilului (în forme ca : exploatarea economică, abuzul sexual, maltratarea, neglijarea etc.) a devenit o problemă importantă şi introdusă în ***a.r.*** a diferitelor instituţii publice sau non-publice ; b) *apariţia unor cerinţe funcţionale ale societăţii*. Spre exemplu, integrarea pe piaţa muncii a tinerilor a devenit o problemă, fiind inclusă de către strategia UE ca un obiectiv important. Asumarea acestei responsabilităţi a luat forma cerinţei sistemului de învăţământ ca toate ciclurile să se termine cu o formare profesională oarecare (un indicator ar incluziunii sociale) ; c) *schimbări în sistemul de priorităţi*. Din diferite motive, o problemă intră în zona priorităţilor şi ea este formal asumată ; d) *creşterea capacităţilor instituţiilor de a-şi lărgi sfera de responsabilitate* ; e) *apariţia de resurse suplimentare*. O societate săracă va avea o ***a.r.*** restrânsă. Apariţia de noi resurse declanşează posibilitatea/presiunea de asumare a noi responsabilităţi.

Nu este de aşteptat ca o instituţie, la un moment dat, să-şi asume întreaga ***a.r.*** posibilă. Este un proces de evoluţie în funcţie de diferiţi factori, nevoi, presiuni, resurse. Orientarea spre dezvoltare (vezi *dezvoltare socială*) rezidă în conştiinţa ***a.r.*** potenţială şi stabilirea, de fiecare dată, a priorităţilor şi a modului de reacţie pentru punerea lor în practică. Lărgirea ***a.r.*** reprezintă o temă de negociere în cadrul sistemului public şi în câmpul politic.

A.r. sunt asumate/atribuite şi instituţiilor nonguvernamentale. Mass-media are atribuite responsabilităţi în foarte multe domenii : informare, promovarea valorilor, evaluarea activităţii publice etc.

Cătălin ZAMFIR

Atribuirea socială a vinovăției

Schimbarea socială, inclusiv dezvoltarea socială, implică deseori nu numai o înţelegere a mecanismelor cauzale care pot duce la un anume rezultat, ci şi o înţelegere morală a proceselor sociale. Atât schimbarea, cât şi rezistenţa la schimbare pot fi înţelese ca nobile sau culpabile, iar cei care le promovează sau le tolerează vor fi definiţi ca demni de respect sau de dispreţ. Interpretările morale ale unui proces social pot fi divergente într-o societate dată şi se pot schimba radical de la o epocă la alta. Astfel de atribuiri morale pot fi realizate de indivizi, dar ele pot fi şi instituţionalizate într-o societate care caută să se desprindă de trecut şi să-şi gestioneze eficient prezentul. Înseşi procesele de **atribuire socială a vinovăţiei** (***a.s.v.***) pot fi evaluate ca fiind corecte sau incorecte etic, eliberatoare sau opresive.

Cauzalitate şi responsabilitate morală

Ce înseamnă vinovăţia, în relaţie cu cauzalitatea? O definiţie ar fi putea fi următoarea: **atribuirea vinovăţiei** (***a.v.***) reprezintă identificarea unui proces cauzal evaluat moral. Un actor (individ, organizaţie, societate) poate fi considerat vinovat doar în raport cu suferinţa provocată unor agenţi morali (de regulă, este vorba despre oameni, deşi este posibil să ne referim şi la animale, specii, la natură în general sau la alte entităţi morale). Nu putem fi vinovaţi de alte tipuri de „efecte", precum daune aduse unui obiect, dar care nu au produs suferinţă nimănui.

Stabilirea vinovăţiei diferă de identificarea cauzelor în ceea ce priveşte tipul de măsuri luate pentru a remedia situaţia. În privinţa cauzelor, remedierea se referă strict la prevenirea eficientă a efectului. În privinţa vinovăţiei, sancţionarea are şi o componentă reparatorie (la nivel material sau simbolic) pentru cei ce au suferit daune – chiar dacă aceasta nu previne neapărat repetarea problemei. Justiţia nu este sinonimă cu eficienţa în prevenirea devianţei.

Recunoaşterea vinovăţiei este deseori considerată primul pas în procesul de justiţie – deoarece o persoană poate admite că a comis o faptă inacceptabilă fără să se considere vinovată de aceasta. Recunoaşterea vinovăţiei presupune recunoaşterea suferinţei implicate de efect, precum şi anumite condiţii în producerea efectului cum ar fi discernământul moral (persoanele fără discernământ pot fi cauze ale suferinţei, dar nu pot fi vinovate de producerea acesteia), faptul că suferinţa respectivă era predictibilă sau chiar anticipată sau, în cele mai clare cazuri, că era intenţionată.

La nivel social, stabilirea vinovăţiei revine în principal sistemului juridic, pe când stabilirea cauzelor revine subsistemelor de cercetare din diferite instituţii, fiind deci un demers ştiinţific. Şi sistemul juridic presupune activităţi de cercetare specifice, necesare atribuirii adecvate a acţiunilor sau intenţiilor. De asemenea, în anumite cazuri, cercetarea din ştiinţele socioumane (mai ales cea istorică sau psihologică) poate contribui la stabilirea vinovăţiei unor actori sociali.

Atribuirea vinovăţiei ca exerciţiu al puterii

Procesele sociale de ***a.v.*** sunt, în acelaşi timp, procese prin care cei definiţi ca fiind vinovaţi sunt sancţionaţi şi deci marginalizaţi sau chiar excluşi din societate (vezi *excluziune morală*). Excluderea poate fi formală, prin încarcerare, deprivarea de drepturi cetăţeneşti sau chiar execuţie – dar, mai ales în cazul vinovăţiei atribuite prin alte mecanisme decât cele propriu-zis juridice, poate fi vorba şi despre o excluziune informală, prin stigmatul asociat verdictului de vinovăţie. Persoanele sau categoriile sociale definite ca fiind „vinovate" îşi pierd o parte din puterea de care dispun în societate, proporţional cu gradul de vinovăţie asociat. Prin urmare, ***a.v.*** este intrinsec legată de exercitarea puterii şi de lupta pentru putere, la orice nivel, de la cel mai mic grup la întreaga societate. Detaşarea instituţiilor juridice de elitele politice ale unei societăţi, dimensiune esenţială a separării puterilor într-o organizare democratică, este dificil de realizat şi de menţinut.

A.v. poate fi realizată prin mai multe tipuri de instituţii, atât formale, cât şi informale. Instituţia *juridică* este cel mai des întâlnită, fiind responsabilă de stabilirea vinovăţiilor pentru gesturi produse cotidian, dar şi pentru gesturi excepţionale. Instituţia juridică operează cu legi scrise şi are un nivel înalt de formalizare. Organizaţiile dispun şi ele deseori de departamente sau proceduri juridice proprii, responsabile cu detectarea şi sancţionarea abaterilor de la regulile formale de interacţiune. Putem identifica însă şi procese informale de ***a.v.*** indivizilor la nivel microsocial – ca în cazul *stereotipurilor*, care deseori includ astfel de atribuiri morale :

– mii sunt deseori consideraţi „vinovaţi” de propria sărăcie, de delincvenţă şi crimă organizată, în ţară şi în străinătate ;
– similar, afro-americanii în SUA sunt consideraţi „vinovaţi” de deprivarea lor economică, dar şi de criminalitatea ridicată din anumite vecinătăţi ;
– pescarii din Delta Dunării sunt consideraţi „vinovaţi” de pescuitul excesiv şi de posibila distrugere a resursei piscicole a ţării ;
– persoanele infectate cu HIV au fost şi chiar mai sunt considerate „vinovate” de păcate sexuale ; de altfel, bolile cu transmitere sexuală sunt frecvent interpretate ca indicatori ai vinei morale.

Toate grupurile umane dispun de mecanisme informale, nescrise, de stabilire şi ***a.v.*** – de la familii până la comunităţi şi societăţi de milioane sau miliarde de persoane. Aceste mecanisme presupun alegerea normelor morale relevante care au fost încălcate, realizarea unor investigaţii cu privire la evenimentele petrecute, stabilirea unui verdict şi propunerea unor sancţiuni în raport cu gravitatea abaterii. Putem regăsi toate aceste etape în situaţii sociale diverse precum discuţiile dintre părinţi şi copii, în investigaţiile mass-media privind cazurile de corupţie sau în şedinţele din cadrul unei firme referitoare la eşecul unui produs pe piaţă.

În cazurile de criză socială apar deseori instituţii speciale de ***a.v.*** care se referă atât la sistemul social ca întreg, cât şi la indivizii ce acţionează în cadrul acelui sistem. Astfel de instituţii au misiunea de a rezolva două tensiuni fundamentale ale vieţii sociale şi ale experienţei morale. Pe de o parte, normele sociale şi legale în vigoare într-o societate dată pot fi divergente în raport cu anumite norme morale fundamentale, stabilite de observatori interni sau externi ai sistemului social respectiv. Un exemplu extrem al acestei divergenţe poate fi întâlnit în societatea germană a celui de-al Treilea Reich, în care complicitatea la genocid a fost acceptată şi tolerată practic la scala întregii administraţii şi chiar la nivelul vastei majorităţi a populaţiei (Arendt, 1994). Pe de altă parte, indivizii sunt simultan supuşi sistemului social şi creatori ai sistemului social ; gradul în care aceştia participă la structurarea sistemului depinde de puterea politică de care dispun, dar nu este niciodată zero. Prin urmare, judecarea unui sistem social ca fiind culpabil este întotdeauna însoţită şi de ***a.v.*** unor indivizi – fiind însă foarte dificil de tras linia între cei care au fost mai degrabă supuşi normelor sociale imorale şi cei care au fost mai degrabă creatori ai acestora.

Atribuirea vinovăţiei sistemului social

Această atribuire presupune denunţarea unui întreg sistem social ca fiind vinovat atât de suferinţe semnificative impuse membrilor săi, cât şi de inducerea complicităţii la acte imorale unui număr semnificativ de indivizi.

Deşi vinovăţia unui sistem social presupune (şi este cauzată) de vinovăţia unor indivizi-cheie, care au contribuit activ la crearea respectivului sistem, conceptul include şi complicitatea, uneori involuntară sau chiar neconştientizată, a mii de persoane care au comis acte considerate vinovate, în încercarea de a duce o viaţă normală în respectivul sistem – şi care, într-un alt tip de societate, probabil nu ar fi comis astfel de fapte. „Colaboraţioniştii" din ţările ocupate militar, „informatorii" poliţiilor politice şi chiar, uneori, funcţionarii publici din administraţiile statelor dictatoriale sunt persoane care, din dorinţa de a avea o viaţa „normală" într-un regim „anormal", încearcă sa se adapteze unor reguli opresive şi pot ajunge, la rândul lor, complici la impunerea acelor reguli.

Conceptul de vinovăţie a sistemului poate fi înţeles din perspectiva conceptului de „noroc moral" (*moral luck*) introdus de Bernard Williams şi Thomas Nagel (vezi Nelkin, 2004). Acest concept se referă la faptul că, deseori, actele noastre sunt etichetate ca morale sau imorale, chiar dacă nu am avut un control deplin asupra lor şi mai ales asupra consecinţelor lor. Astfel, cetăţenii unor regimuri sociale opresive sunt deseori în poziţia de a fi „ghinionişti moral", fiind împinşi de situaţie în a fi complici la acte criminale.

Experimentele lui Stanley Milgram (Rachlinski, 2000) ilustrează de asemenea cum oamenii obişnuiţi pot comite acte recunoscute ca fiind grave imoral (în acest caz, participanţii la experiment aplicau şocuri electrice letale unui pretins subiect experimental, la ordinele unui cercetător) sub presiunea situaţiei şi a autorităţii altor indivizi – chiar în absenţa unor sancţiuni clare pentru nesupunere.

Atribuirea vinovăţiei indivizilor dintr-un sistem culpabil

În continuare vom discuta doar instituţiile statului special create pentru ***a.v.*** indivizilor aflaţi în situaţii politice extraordinare – făcând astfel abstracţie de procesele mai familiare de atribuire, precum stereotipizarea sau sistemul juridic. Astfel de instituţii speciale sunt în general construite pentru situaţiile de tranziţie de la un regim politic la altul. Caracteristica lor definitorie este că sunt constituite pentru a stabili vinovăţia unor acţiuni care, atunci când au fost realizate, erau legale sau chiar obligatorii în cadrul unui sistem legal ce încălca însă grav drepturile fundamentale ale omului. Prin urmare, este vorba despre instituţii excepţionale, care judecă acţiunile individuale conform unor standarde generale ale moralităţii considerate imperative morale dincolo de legile momentului ; astfel, cei care au încălcat aceste standarde sunt consideraţi vinovaţi, chiar dacă au acţionat în limitele legalităţii vremii. Deşi aceste instituţii par să aplice legi retroactiv, legitimitatea lor de fapt nu se bazează pe forţa legilor momentului, ci pe forţa unor principii morale fundamentale acceptate în societatea respectivă, principii mai importante decât legile şi care definesc chiar valoarea morală a legilor. De exemplu, colaborarea cu poliţiile politice sau violenţa împotriva oponenţilor politici pot fi legale într-un regim dictatorial, dar astfel de acţiuni vor fi considerate culpabile în raport cu principiile morale generale care

descalifică legile respective. Astfel de instituţii sunt, prin urmare, dedicate stabilirii integrităţii morale a indivizilor (Zamfir, 2006b), trecând dincolo de conformitatea cu legea. De aici provine şi vulnerabilitatea lor fundamentală, dat fiind ca principiile morale invocate sunt inevitabil interpretate diferit în practică de cei care judecă acţiunile, iar lipsa unor legi scrise nu permite apelul la o instanţă unică de arbitraj. Din această cauză, astfel de instituţii ale integrităţii sunt în general puse în practică doar în cazuri extreme de eşec etic, atunci când reguli fundamentale ale convieţuirii umane au fost încălcate în mod sistematic ; abaterile ocazionale sau mai puţin importante de la moralitate rămân de domeniul sistemului juridic bazat pe raportarea la legile scrise ale vremii.

O variabilă-cheie pentru a clasifica instituţiile speciale de ***a.v.*** se referă la tipul regimului care le creează – putând fi vorba, în cazurile-limită, despre societăţi dictatoriale sau, dimpotrivă, despre societăţi democratice (în general democraţii recente care urmează unei perioade de regim dictatorial). Altă variabilă importantă se referă la tipul de sancţiuni impuse celor consideraţi vinovaţi.

Câteva exemple de instituţii special constituite pentru ***a.v.*** sunt :

1. *Comisiile de stabilire a adevărului istoric*. Cea mai cunoscută este Comisia de stabilire a adevărului şi de reconciliere din Africa de Sud, instituită după abolirea apartheidului, în 1995. Mandatul comisiei consta în a fi martori la depoziţiile produse în faţa sa, a le înregistra şi, în anumite condiţii, a acorda amnistie criminalilor vinovaţi de încălcări ale drepturilor omului. Astfel de comisii nu impun sancţiuni negative, dincolo de condamnarea morală de către societate a unui individ ca urmare a dezvăluirii faptelor sale. Mandatul principal al acestor comisii este aducerea la lumină a adevărului, iar sancţiunile pozitive (precum amnistia) pot fi folosite pentru a încuraja mărturiile sincere ale celor vinovaţi.
   Comisii ale adevărului au fost până în prezent constituite în mai multe ţări, ca urmare a proceselor de reaşezare socială după regimuri politice violente – printre care Argentina (Comisión Nacional Sobre la Desapareción de Personas 1983), Chile (Raportul Retting 1991, Raportul Valech – 2004-2005), Maroc (Instance Equité et Réconciliation – 2004) sau Peru (Comisión de la Verdad y Reconciliación – 2001).
2. *Procesele de lustrare*, care constau în identificarea indivizilor responsabili pentru acte ale unui regim trecut considerat criminal şi în excluderea lor din viaţa publică, prin diferite măsuri de sancţionare aplicate într-un stat democratic. Astfel de procese pot diferi foarte mult prin mijloacele aplicate şi prin consecinţele lor. Iată în acest sens câteva exemple :
   - Denazificarea (*Entnazifizierung*) a implicat o serie de directive emise de Consiliul de Control Aliat începând cu 1946. Metodele denazificării au diferit substanţial de la o zonă de ocupaţie la alta. La sfârşitul anilor ’50, procesul denazificării a fost treptat înlocuit de procesul „asimilării trecutului” (*Vergangenheitsbewältigung*), care a pus accentul nu pe sancţionarea indivizilor, ci pe investigarea adevărului şi înţelegerea la nivel social a semnificaţiei morale a acestuia.
   - Procesele de lustrare în ţări ex-comuniste precum fosta Cehoslovacie, Germania de Est sau Polonia ; Comisia Naţională de Studiere a Dosarelor Securităţii înfiinţată în România este de asemenea constituită ca parte a unui proces de lustrare, deşi nu există o lege a lustraţiei propriu-zisă.
   - Procesul de debaathificare în Irak, început odată cu interzicerea partidului Baath în 2003 ca urmare a intervenţiei militare a coaliţiei conduse de SUA.

3. *Procesele de epurare politică* constau în identificarea indivizilor care constituie o ameninţare pentru un nou regim şi eliminarea violentă a acestora. Închisorile pentru deţinuţi politici, deportările sau lagărele de concentrare în Al Treilea Reich sau în Gulagul comunist sunt un exemplu familiar cititorilor. Distincţia dintre lustrare şi epurare ţine cont de caracterul democratic al statului în care este realizat procesul, fiind asociată şi cu o violenţă diferenţiată a sancţiunilor – în general, mult mai redusă pentru procesele de lustrare. Astfel de instituţii de ***a.v.*** îşi propun două tipuri mari de obiective : descoperirea adevărului istoric, pe de o parte, şi, identificarea şi eventual sancţionarea celor vinovaţi de participarea la regimul politic anterior definit ca fiind opresiv. În cazul statelor dictatoriale, aceste obiective sunt de fapt masca pentru acţiunile de înlăturare a adversarilor politici, funcţionând în fapt ca instrumente de distorsionare a adevărului şi de opresiune. În cazul societăţilor democratice, astfel de instituţii sunt supuse în mai mare măsură controlului public şi exigenţelor de transparenţă şi obiectivitate în judecată, apropiindu-se mai mult de obiectivele cognitive şi justiţiare asumate.

Instituţiile de ***a.v.*** în perioadele de tranziţie politică înspre un regim democratic se confruntă cu dificultăţi considerabile în realizarea mandatului lor, datorită presiunilor impuse de mediul politic, precum şi emoţiilor vii pe care le stârnesc evenimentele evocate, dată fiind proximitatea lor istorică. În ceea ce priveşte descoperirea adevărului, există riscul ca rezultatele cercetărilor întreprinse de comisii să fie cel puţin parţiale, dacă nu distorsionate – adevărurile parţiale fiind pasibile de a fi utilizate politic în defavoarea aflării adevărului complet. În ceea ce priveşte identificarea persoanelor vinovate, şi aici există riscul incompletitudinii sau atribuirii disproporţionate a sancţiunilor în raport cu faptele comise.

Toate aceste instituţii pot avea consecinţe variabile pentru funcţionarea politică a societăţii respective. Ele pot contribui la consolidarea unui stat democratic (de exemplu, Comisia din Africa de Sud este considerată în general un succes, deşi a fost subiectul multor critici). Ele pot contribui, de asemenea, la destabilizare politică într-un stat democratic sau la consolidarea unui regim dictatorial.

Cosima RUGHINIŞ

B

Banca Mondială ca actor al dezvoltării sociale

Conferinţa Monetară şi Financiară a Naţiunilor Unite (UN Monetary and Financial Conference), organizată în anul 1944, la Bretton Woods, a fost contextul în care ţările dezvoltate şi cele mai puţin dezvoltate au dezbătut necesitatea abordării şi reglementării problemelor financiare, comerciale şi de dezvoltare economică la nivel internaţional. În acest context s-au pus bazele celor trei organizaţii interguvernamentale (FMI, GATT, ulterior Organizaţia Mondială a Comerţului[1] WTO şi **Banca Mondială** (***BM***), care vor marca istoria relaţiilor economice în perioada postbelică.

Dintre cele trei instituţii înfiinţate cu prilejul acestei conferinţe, ***BM*** a fost organizaţia care a solicitat cea mai mare doză de imaginaţie pentru scena internaţională postbelică (Gavin şi Rodrik, 1995, p. 329).

Dacă necesitatea înfiinţării FMI şi GATT era pe deplin acceptată la nivel internaţional şi provenea din nevoia de menţinere a unui sistem monetar internaţional stabil şi de asigurare a unui mediu nondiscriminatoriu pentru comerţul internaţional, ideea organizării unei bănci internaţionale care să contribuie la canalizarea capitalului din zonele mai bogate către zonele aflate în dezvoltare şi reconstrucţie economică a fost puţin îmbrăţişată de către participanţii la această conferinţă.

Cea mai mare parte a energiei şi a efortului a fost concentrată nu pe organizarea Băncii, ci pe organizarea Fondului. Această situaţie a fost predeterminată de însăşi invitaţia la conferinţă, care descria obiectivul ca „formularea unor propuneri definite pentru un fond monetar internaţional şi, posibil, pentru o bancă” (www.worldbank.org „Cronologie”).

Prezenţa la conferinţă a unor reprezentanţi ai ţărilor subdezvoltate sau în curs de dezvoltare, dar mai ales pagubele pe care războiul le provocase în rândul ţărilor dezvoltate sunt factori care au contribuit la crearea contextului favorabil înfiinţării unei instituţii care să intermedieze transferul de resurse la nivel global. Cu toate acestea, preocuparea statelor pentru crearea unui mediu financiar şi comercial stabil se impune şi în carta de înfiinţare a ***BM***, în care se stipulează ca obiective „promovarea investiţiilor străine şi a comerţului internaţional”, alături de „finanţarea reconstrucţiei economice”, „garantarea

1. Dat fiind faptul că GATT nu a avut statut de instituţie formală până la momentul înfiinţării WTO, mulţi autori includ doar FMI şi Banca Mondială în cadrul organizaţiilor Bretton Woods (Kreuger, 1998, p. 1).

împrumuturilor internaţionale şi acordarea de împrumuturi proprii pentru *cele mai folositoare şi urgente proiecte*" (*Carta de înfiinţare a Băncii Mondiale*, art. 1).

Argumentele care au susţinut redistribuirea resurselor între state pot fi incluse în aceeaşi categorie a argumentelor care au suţinut redistribuirea prin mecanismele statului a bunăstării în interiorul statelor. Odată acceptată necesitatea redistribuirii la nivelul discursului public, argumentele în favoarea redistribuirii globale au devenit argumente în favoarea unei instituţii multilaterale precum ***BM***, care să furnizeze contextul în care ţările bogate acordă ajutoare ţărilor mai sărace, fără ca ajutorul să ducă la subordonarea politică a acestora din urmă (Gilbert, Powell, Vines, 1999).

Momentul înfiinţării ***BM*** a fost marcat, în general, de o lipsă de consens în ceea ce priveşte obiectivele ***BM***, gradul de implicare al statelor membre şi statutul acesteia pe scena internaţională. La dezbaterile prilejuite de Conferinţa de la Bretton Woods nu era foarte clar, spre exemplu, dacă ***BM*** ar trebui să aibă în principal rolul de garant al împrumuturilor private sau acela de furnizor de credite din propriul capital. Unul dintre mentorii Organizaţiilor de la Bretton Woods, marcantul economist John Meynard Keynes, a promovat cu preponderenţă rolul de garant al ***BM***, intenţionând astfel minimizarea contribuţiilor statelor către bancă. Evoluţia imediată s-a concretizat în direcţia opusă, Banca orientându-se în mod preponderent către împrumuturi directe şi mai puţin către garantare sau participare la împrumuturi private. Această situaţie a permis Băncii să-şi dezvolte un grad mai mare de independenţă faţă de piaţa privată în ceea ce priveşte finanţarea proiectelor şi termenii împrumuturilor (Rodrik, 1995, p. 330), precum şi consolidarea rolului de promotor al dezvoltării sociale la nivel gobal.

Structura şi organizarea Băncii Mondiale

De la momentul înfiinţării sale şi până în prezent, ***BM*** s-a extins de la o singură instituţie BIRD la un grup de cinci instituţii şi anume BIRD, IDA, IFC, MIGA şi Centrul pentru Reglementarea Disputelor legate de Investiţii, cunoscut astăzi sub denumirea de Grupul Băncii Modiale.

Conform site-ului oficial al ***BM***, înfiinţarea IDA în anul 1960 a survenit ca urmare a succeselor pe care organizaţia-soră – BIRD – le-a avut în reconstrucţia ţărilor europene devastate de cel de-al doilea război mondial. Standardele pe care BIRD le impunea împrumuturilor erau mult prea înalte pentru a putea fi îndeplinite de către cele mai sărace ţări ale lumii, prin urmare IDA urma să ofere, în condiţii mai puţin stricte, împrumuturi pentru ţările cele mai sărace[1]. Deşi BIRD şi IDA împart aceeaşi echipă operaţională şi de conducere, sursa de finanţare şi condiţiile pe care acestea le solicită ţărilor debitoare sunt diferite. Astfel, dacă împrumuturile BIRD se acordă în general pe perioade de 10-15 ani şi presupun aplicarea de dobânzi, împrumuturile IDA au o perioadă de rambursare mai lungă (35-40 de ani), fiind însoţite de dobânzi mici sau chiar egale cu zero.

Interesul ***BM*** pentru dezvoltarea sectorului privat s-a reflectat în contribuţia pe care aceasta a avut-o la constituirea unor instituţii care vizează direct acest sector : Corporaţia pentru Finanţare Internaţională (înfiinţată în anul 1956) acordă împrumuturi şi dezvoltă

1. În 2005, condiţiile pentru ca o ţară să primească împrumuturi IDA erau lipsa credibilităţii financiare (esenţială pentru împrumuturile BIRD) şi venitul per persoană mai mic de 1,025 $ pe zi.

investiţii în companiile private aflate în ţările în curs de dezvoltare ; Centrul pentru Reglementarea Disputelor în domeniul Investiţiilor (înfiinţat în 1965) furnizează proceduri acceptate reciproc pentru gestionarea disputelor investiţionale care apar între investitorii străini şi ţara-gazdă şi MIGA (1988) înfiinţată pentru a încuraja echitatea investiţiilor. Dat fiind faptul că aceste din urmă organizaţii sunt doar afiliate la Grupul Băncii Mondiale, BIRD şi IDA sunt cele două instituţii reunite sub denumirea de ***BM***, iar activitatea acestora va constitui obiectul acestei analize.

Organizaţiile ***BM*** sunt deţinute de guvernele celor 184 de ţări membre, care iau decizia finală în problemele importante legate de politici, finanţe sau apartenenţa la organizaţie (www.worldbank.org). Spre deosebire de alte instituţii din sistemul ONU, unde puterea este împărţită în mod egal între statele membre, în cazul ***BM***, ca şi în cel al FMI, capacitatea unui stat membru de a influenţa o decizie depinde de ponderea pe care suma subscrisă o are în totalul sumelor subscrise de către ţările membre. Puterea decizională a ***BM*** este învestită într-un consiliu de guvernatori (un guvernator pentru fiecare ţară membră), care se întâlnesc o dată pe an, în cadrul unei întâlniri comune cu cea a FMI. Guvernatorii deleagă 22 de directori executivi. Dacă ţările cu cea mai mare contribuţie au fiecare un reprezentant în rândul directorilor executivi, restul ţărilor membre sunt acoperite de restul de 17 directori executivi, aleşi prin vot de guvernatorii reprezentanţi ai acestor ţări. În consecinţă, ţările cu cea mai mare putere decizională sunt şi cele cu cea mai mare putere financiară : SUA, cu 16,39% din voturi, Japonia, cu 7,86%, Germania, cu 4,49% Franţa şi Marea Britanie, cu 4,30% fiecare. Însumând voturile, rezultă că cele cinci mari puteri ale lumii deţin aproape 38% din totalul voturilor. Iar dacă extindem analiza şi la nivelul ţărilor cu putere financiară medie, rezultă că 21 dintre cele 184 de ţări membre ale BIRD deţin 70% din puterea decizională din această organizaţie. Pe acest fond, al unei distribuţii complet polarizate a puterii, politicile ***BM*** au prilejuit nenumărate critici legate de caracterul „neo-imperialist” al unor organizaţii care ajung să reprezinte doar interesele marilor puteri pe scena internaţională.

Evoluţia programelor şi a ideilor asupra dezvoltării în cadrul Băncii Mondiale

La momentul înfiinţării, ***BM*** şi FMI au apărut ca răspuns la recunoaşterea de către statele şi economiştii perioadei postbelice a imperfecţiunilor pieţei şi a necesităţii intervenţiei în modul de gestionare a resurselor la nivel global. Statele, prin mecanismele de cooperare internaţională, îşi manifestau acordul şi angajamentul pentru corectarea acestor imperfecţiuni. Este contextul în care rolul primordial revine statului, iar cooperarea internaţională era văzută ca un mijloc de a întări capacitatea statului de dezvoltare economică şi socială. Ulterior, începând cu anii ’90, organizaţiile Bretton Woods sunt asociate cu o politică de tip (neo)liberal, bazată în principal pe principiile a ceea ce economiştii numesc *Consensul de la Washington*[1]. Asistăm, aşadar, la o schimbare semnificativă a accepţiunii pe care aceste organizaţii o au asupra dezvoltării, de la o

1. Termenul, introdus în 1990 de către J. Williamson, a fost utilizat de autor pentru a desemna *cel mai mic numitor comun al politicilor şi sfaturilor acordate de instituţiile cu sediul în Washington ţărilor Americii Latine.*

susţinere puternică a rolului statului la promovarea pieţei ca principal instrument al dezvoltării sociale.

Specificul programelor desfăşurate de ***BM*** este, în mod natural, o reflectare a ideilor pe care aceasta le-a avut asupra dezvoltării : schimbarea accepţiunii a fost însoţită de modificări ale programelor şi împrumuturilor pe care le-a promovat în ţările aflate în curs de dezvoltare. Pot fi identificate câteva etape ale orientărilor pe care ***BM*** le-a avut în programele sale de redistribuire a resurselor la nivel global.

O primă etapă este cea a reconstrucţiei economice postbelice, în care principalele împrumuturi ale ***BM*** s-au orientat către ţările europene devastate de război. Împrumuturile acordate de bancă (BIRD – la acea vreme) către ţările europene în perioada reconstrucţiei economice au totalizat 1 miliard USD, dar au fost mult inferioare celor acordate de guvernul american prin planul Marshall, de 12,7 miliarde USD (Kreuger, 1998, p. 6).

Începând cu anii ’50, reconstrucţia economică postbelică a pierdut din importanţă în favoarea programelor adresate ţărilor aflate în curs de dezvoltare. Între anii 1950 şi 1965, politicile ***BM*** au vizat mai ales realizarea „planurilor de dezvoltare naţională”, finanţarea fiind canalizată către proiecte de mare anvergură ce vizau îmbunătăţirea infrastructurii ca premisă pentru o dezvoltare de succes. Statul era văzut ca un actor cu rol compensator în dezvoltare, furnizează contextul instituţional care permite sectorului privat să se dezvolte şi să funcţioneze eficient. Mai mult decât atât, predilecţia către planificare şi reglementare se regăsea inclusiv la nivelul discursului acestei organizaţii : *era nevoie de o mână vizibilă care să ghideze deciziile legate de investiţii pentru asigurarea unei alocări mai rezonante a resurselor* (Babai, 1993, p. 984). Este evident deci rolul contextului ideilor economice, încurajarea unui rol activ al statului în dezvoltare fiind în deplină conformitate cu economia de tip keynesist.

Perioada anilor ’70 este şi una a schimbărilor majore pentru ***BM***. Sub conducerea lui Robert McNamara, pe agenda ***BM*** apar o serie de obiective noi – reducerea sărăciei şi a inegalităţii, principiile care stăteau la baza acestor obiective fiind *redistribuire cu* tratarea *nevoilor umane de bază.*

Nu există un consens la nivelul analiştilor din domeniu cu privire la motivele care au dus la această orientare a ***BM*** către obiective cu caracter mai umanitar.

Un prim motiv invocat este acela al creşterii independenţei ***BM*** faţă de marii creditori privaţi. Dinamica orientărilor ***BM*** este legată, astfel, de statutul pe care aceasta l-a avut la nivel internaţional. Dacă la început era o instituţie pur bancară, dependentă de creditul privat, în a doua parte a secolului trecut s-a dezvoltat ca o instituţie credibilă la nivel internaţional. Relativa independenţă dobândită în această perioadă i-a permis reorientarea de la programele care vizau consolidarea unui mediu financiar şi structural stabil pentru marii creditori (de exemplu, politici monetare, dar şi dezvoltarea infrastructurii – văzută ca o precondiţie pentru performanţa economică) la programe aflate într-o legătură mai puţin directă cu marii creditori şi cu o mare aplecare umanitară.

Analiştii care au o percepţie mai puţin apreciativă la adresa eficienţei ***BM*** explică modificarea strategiei ca pe o recunoaştere a faptului că programele de mare anvergură care au caracterizat perioada anterioară au neglijat şi au lăsat să se accentueze sărăcia şi inegalitatea din ţările în curs de dezvoltare. Nu întâmplător, modificarea agendei ***BM*** se produce în contextul în care, din partea ţărilor beneficiare ale programelor sale, veneau semnale negative cu privire la eficienţa măsurilor vestice în reducerea deficitului de

dezvoltare la nivel global. În această perioadă se conturează *teoriile dependenţei*, ce chestionau modalitatea în care statele dezvoltate promovau dezvoltarea în rândul ţărilor mai puţin dezvoltate. Semnalul de alarmă tras de promotorii acestor teorii era legat de faptul că, în timp ce bunăstarea statelor dezvoltate se afla în continuă creştere, cea a statelor aflate în curs de dezvoltare era în regres.

Anii ’80 marchează o nouă schimbare în agenda ***BM***, pe fondul crizelor apărute pe scena economică internaţională şi al revirimentului ideilor şi politicilor de factură (neo)liberală. Este perioada în care ***BM*** dezvoltă programele de ajustare structurală (împrumutul de ajustare structurală şi împrumutul de ajustare sectorială). ***BM*** a introdus drept condiţie în accesarea acestor împrumuturi o serie de politici care vor fi reunite mai târziu sub denumirea de *Consensul de la Washington*. Autorul conceptului, J. Williamson, sintetizează aceste politici într-un pachet[1] de 10 măsuri, urmărite de către *instituţiile de la Washington* (*Washington-based institutions*) în ţările în curs de dezvoltare şi, începând cu anii ’90, în cele din ECE :

- disciplină fiscală ;
- redirecţionarea priorităţilor publice către zonele care au efecte de multiplicare economică şi care sunt în măsură să îmbunătăţească distribuţia venitului, precum serviciile de medicină primară, educaţia primară şi infrastructura ;
- reforma fiscală, în vederea micşorării ratelor marginale de impozitare şi a lărgirii bazei de colectare ;
- liberalizarea dobânzilor ;
- rată de schimb competitivă ;
- liberalizarea comerţului ;
- liberalizarea fluxurilor de investiţii străine directe ;
- privatizare ;
- dereglementare ;
- întărirea drepturilor de proprietate (Williamson, 2000, pp. 252-253).

Pornite dintr-o paradigmă intelectuală care se bucura de ceea ce Richard Feinberg numea proces de „convergenţă universală” (*apud* Williamson, 1993, 2000), preceptele Consensului de la Washington sunt zdruncinate puternic cu prilejul crizelor în care o parte a ţărilor „experimentatoare” au intrat în ultimul deceniu al secolului trecut. Mai mult decât atât, extinderea acestor politici la spaţiul ex-comunist a stârnit critici vehemente cu privire la fezabilitatea modelului devenit „panaceu universal al dezvoltării”. Concentrarea pe indicatori macroeconomici, privatizarea făcută în grabă sau liberalizarea înaintea asigurării unui mediu concurenţial au fost critici pe care inclusiv angajaţi ai ***BM*** le-au exprimat la adresa acestor politici (Siglitz, 1999 ; 2000).

Deşi criticile au vizat cu precădere politica FMI[2], modalitatea de acordare a împrumuturilor de ajustare structurală relevă importanţa pe care Consensul de la Washington a avut-o asupra politicilor acestei organizaţii – împrumuturile sunt acordate cu condiţia ca

1. Într-o serie de articole apărute ulterior celui în care propune acest concept (1990), Williamson regretă faptul că termenul a căpătat uzanţe improprii, fiind asociat cu paradigma ideologică a „fundamentalismului de piaţă” (Williamson, 1993, 2000).
2. În lucrarea sa *Globalization : Iits discontents*, fostul economist-şef al BM, Josepf Stiglitz, subliniază o detaşare clară a politicilor *BM* de cele ale FMI.

ţara debitoare să adopte reforme economice sau financiare specifice. Pentru ca obiectivele Consensului să fie atinse, măsurile pe care guvernele trebuiau să le adopte au vizat inclusiv aspecte cu un mare potenţial distructiv asupra bunăstării populaţiei : reforma preţurilor, eliminarea subvenţionărilor sau restricţionarea creşterii inflaţioniste a salariilor. Începând cu anii '90, problematica reducerii sărăciei şi a inegalităţii revine pe agenda ***BM***. Dacă în anii '70 critica adresată ***BM*** viza neglijarea de către aceasta a problemelor populaţiei, la începutul anilor '90, creşterea sărăciei a fost legată de înseşi politicile ***BM*** (coroborate cu cele ale FMI).

Critici ale programelor Băncii Mondiale

*Este dificil să găseşti o activitate a FMI sau **BM** care să nu fi fost obiectul criticilor* (Kreuger, 1998, p 17)[1]. În mod ironic, poate, politicile ***BM*** au prilejuit consensul teoriilor de stânga şi al celor de dreapta, care, din perspective diferite, au argumentat inoportunitatea existenţei unei instituţii precum ***BM***. Astfel, din perspectiva ideilor de sorginte marxistă, banca apare ca o instituţie insensibilă la problemele ţărilor aflate în curs de dezvoltare, fiind în primul rând un promotor al intereselor ţărilor dezvoltate, care acţionează în baza unui pattern de relaţionare de tip imperialist. Această critică vizează caracterul imperialist al ajutorului internaţional, ca urmare a disproporţionalităţii decizionale în defavoarea ţărilor mai puţin dezvoltate. Pentru gânditorii de dreapta, printre care şi cunoscutul economist american Milton Friedman, ***BM*** este văzută ca un actor ce promovează politici de tip socialist, de planificare statală, în detrimentul dezvoltării iniţiativei private în ţările mai puţin dezvoltate.

Una dintre cele mai frecvente critici aduse activităţii ***BM*** este legată de condiţionalitatea pe care o presupune accesarea împrumuturilor. O primă condiţie este apartenenţa ţării debitoare la FMI şi deci respectarea condiţiilor impuse de această organizaţie. Mai mult decât atât, însăşi Banca aplică o serie de condiţii de natură macroeconomică, specifice FMI, în acordarea împrumuturilor de ajustare structurală. Această practică a stârnit o serie de resentimente în rândul ţărilor beneficiare, apreciindu-se că Banca s-a substituit autorităţii statale, devenind *decidentul de facto pentru guvernele acestor ţări* (Sahu, 1996, p. 1482). În acest context, imaginea ***BM*** a fost asociată cu „caracterul fundamentalist" al politicilor FMI. Spre deosebire de FMI, care are ca principal obiect de activitate stabilizarea economică, reforme, pe termen scurt şi concentrarea pe aspecte macroeconomice, raţiunea funcţionării ***BM*** este aceea a unei instituţii preocupate de dezvoltarea pe termen lung, prin utilizarea unor instrumente de nivel microeconomic. Or, practicile folosite de Bancă pentru acordarea împrumuturilor de ajustare structurală au dus la suprapunerea funcţiilor acesteia cu cele ale FMI.

---

1. Anne Kreuger, de asemenea fostă economist-şef al *BM*, face referire la un set de zece critici care îi sunt aduse în mod frecvent Băncii : *aplicarea unor remedii identice, indiferent de circumstanţele ţării respective ; sprijinirea unor programe care nu funcţionează ; sprijinirea unor programe anticreştere şi de înrăutăţire a situaţiei săracilor ; impunerea unor condiţii de austeritate ; promovarea unei filosofii orientate spre piaţă şi sprijinirea sectorului privat precum şi aplicarea dogmatică a acesteia ; ignorarea opiniilor reprezentanţilor ţărilor aflate în curs de dezvoltare ; lipsa de influenţă asupra guvernelor ţărilor dezvoltate ; lipsă de transparenţă în negocieri* (1998, p. 18).

Nu în ultimul rând, Banca a fost criticată pentru însăşi natura programelor sale, care au fost apreciate fie ca neglijând impactul asupra mediului înconjurător[1], fie ca lipsite de eficienţă. Din această ultimă categorie fac parte observaţiile potrivit cărora obiectivul privind reducerea sărăciei, care a concentrat eforturile ***BM*** pentru câteva decenii, nu a fost realizat decât într-o mică măsură. În sprijinul afirmaţiei de mai sus sunt aduse argumente legate de creşterea numărului de persoane sărace[2] la nivel global. Cu toate acestea, o parte a analiştilor sunt sceptici cu privire la validitatea legăturii dintre creşterea sărăciei şi programele ***BM***. Chiar dacă în valoare absolută populaţia săracă a crescut în ultimele decenii, în valoare relativă se constată o descreştere a acesteia (Birdsal şi Londono, 1997, p. 32). În aceste condiţii, pare plauzibilă explicaţia potrivit căreia nu se poate vorbi de o ineficienţă a programelor ***BM***, ci mai degrabă de o insuficientă adaptare a acesteia la ritmul creşterii demografice. Creşterea speranţei de viaţă la naştere, creşterea participării şcolare şi a altor indicatori de dezvoltare umană sunt totuşi performanţe pe care nici criticii ***BM*** nu le pot detaşa de activitatea acestei organizaţii.

În fine, o ultimă serie de critici pe care le avem în vedere aici vin mai ales din spaţiul european şi vizează instrumentele pe care ***BM*** le recomandă în direcţia reducerii sărăciei. În opinia promotorilor modelului european de stat al bunăstării[3], politicile recomandate de Bancă în domeniul bunăstării populaţiei prezintă dezavantaje majore pe termen lung. Concentrarea pe privatizarea serviciilor sociale şi pe oferirea de beneficii/servicii focalizate către segmentul cel mai sărac al populaţiei se asociază cu riscul unei segregări sociale între cei care beneficiază şi cei care susţin aceste beneficii prin taxe şi impozite. Dacă pentru populaţia beneficiară, stigmatizarea este preţul pe care trebuie să-l plătească, pentru restul populaţiei, pericolul este acela al pierderii suportului pentru programele de tip *welfare* şi, în timp, al acceptanţei acestora de a susţine bugetul public. Beneficiile şi serviciile comprehensive, care acoperă, într-o măsură mai mare sau mai mică, întreaga populaţie sunt menite nu numai să reducă inegalitatea socială (Korpi şi Palme, 1998), dar şi suportul populaţiei, pentru plata taxelor şi a impozitelor (Esping Anderson, 1996 ; Deacon, 1999).

Activitatea Băncii Mondiale în România

Pe parcursul celor 17 ani de tranziţie, asistenţa financiară a ***BM*** în România însumează aproximativ 4 miliarde USD, dintre care granturile, împrumuturile nerambursabile, se ridică la aproximativ 5 milioane USD. Programele finanţate de ***BM*** au vizat cu precădere creşterea investiţiilor şi îmbunătăţirea infrastructurii în domeniile sănătăţii şi educaţiei publice, creşterea eficienţei administraţiei publice şi protecţia mediului, întărirea

1. Acesta a fost motivul pentru care, începând cu anii ’90, Banca introduce protecţia mediului în obiectivele programelor sale, iar din 1992 „se pune în slujba” luptei pentru promovarea unei dezvoltări sustenabile.
2. Persoane care trăiesc cu mai puţin de 1 dolar/zi.
3. Deşi diferenţele semnificative existente între statele bunăstării europene fac dificilă conceptualizarea unui „model european de stat al bunăstării”, sintagma este uzitată pentru a desemna un model de stat care, în comparaţie cu cel american, este într-o mai mare măsură preocupat de reducerea inegalităţii sociale, prin oferirea, în sistem public, a unei game largi şi comprehensive de beneficii şi servicii sociale.

protecţiei sociale, prin dezvoltarea politicilor focalizate, adresate cu precădere segmentului mai sărac al populaţiei.

Dacă la începutul anilor '90, ***BM*** viza acordarea suportului pentru realizarea cu succes a tranziţiei către economia de piaţă, anul 2006 aduce cu sine o reorientare a Băncii către sprijinirea integrării ţării în spaţiul UE. Conform strategiei de parteneriat emisă în iunie 2006, susţinerea integrării economice şi sociale a României va avea în vedere *accelerarea reformelor instituţionale şi structurale*, *adresarea vulnerabilităţilor fiscale* şi *modernizarea sectorului public*, *reducerea sărăciei* şi, un obiectiv nou pe agenda organizaţiei, *promovarea incluziunii sociale*. Asistenţa tehnică rămâne în continuare o componentă importantă, ***BM*** urmând să sprijine România prin *analize şi recomandări care să furnizeze informaţii pentru agenda de dezvoltare a ţării* (www.worldbank.org).

Banca Mondială ca actor al cunoaşterii în domeniul dezvoltării sociale

Finanţările oferite prin împrumuturi sau granturi reprezintă doar o parte dintre serviciile pe care ***BM*** le oferă la nivel global. Banii ***BM*** nu ajung niciodată „neînsoţiţi" în ţara beneficiară, ci împachetaţi alături de sfaturi şi idei (Gilbert, Powell şi Vines, 1999, p. 14). Astfel, de la o instituţie cu scop pur bancar, ***BM*** se dezvoltă ca o instituţie de cercetare. Asistenţa tehnică spre care s-a orientat a fost explicată prin nevoia de a se asigura o bună cunoaştere a mediului către care se operau împrumuturile. În general, capacitatea ţărilor debitoare de a returna banii acordaţi este apreciată ca fiind direct proporţională cu performanţa instituţională a acestora, iar expertiza tehnică venită din partea ***BM*** este menită să contribuie la desfăşurarea unor proiecte eficiente şi la creşterea performanţelor (Stiglitz, 1999).

Apreciindu-se că ceea ce separă ţările mai dezvoltate de cele mai puţin dezvoltate nu este numai austeritatea capitalului, ci şi disparitatea în cunoaştere, acoperirea decalajului de cunoaştere a devenit centrală pentru strategia ***BM*** (World Development Report, 1998). Discursul dezvoltat de Bancă promovează *cunoaşterea* ca unul dintre cele mai importante bunuri publice internaţionale, *acumularea*, *procesarea* şi *diseminarea cunoaşterii în dezvoltare* fiind apreciate ca *responsabilitatea specială a* ***BM*** (Stiglitz, 1999, p. 14).

Banca îşi asumă rolul de actor/promotor al cunoaşterii cu un departament de cercetare care tinde să aibă cea mai mare influenţă în promovarea ideilor asupra dezvoltării la nivel mondial. În anul 1994, bugetul pentru cercetare al ***BM*** depăşea cu mai mult de 50% bugetul Fundaţiei Naţionale pentru Ştiinţă, organizaţie americană recunoscută pentru nivelul înalt al resurselor financiare de care dispune pentru cercetare – 26 de milioane USD faţă de 16 milioane USD (Gavin şi Rodrik, 1995, p. 333). Numeroasele publicaţii ştiinţifice, expertiza şi implicarea reprezentanţilor comunităţii ştiinţifice au permis dezvoltarea unui discurs global deosebit de influent în domeniul politicilor şi al programelor sociale (Deacon, 1999) şi au facilitat dezvoltarea capacităţii acesteia de a produce *cunoaştere instituţională* (Zamfir, 2004) şi de a impune această cunoaştere la nivelul ţărilor asistate.

În timp ce latura de „creditor" a ***BM*** devine mai puţin importantă (la începutul anilor '90 creditele private către ţările aflate în curs de dezvoltare le depăşeau cu mult pe cele oferite de Bancă), calitatea sa de producător şi diseminator de cunoaştere îi asigură nu

numai statutul de bancă atipică, dar şi de actor legitim pentru agenda dezvoltării sociale la nivel internaţional.

Punctul tare al Băncii se află în remarcabila sa capacitate de a disemina şi de a populariza idei. Odată ce îşi însuşeşte o idee, influenţa sa financiară asigură o largă acceptanţă a acesteia (Mason şi Asher 1973, p. 257, *apud* Gavin Rodrik, 1995, p. 333).

Daniela PESCARU-URSE

Benchmarking

Benchmarking-ul (***b.***) reprezintă o metodă de îmbunătăţire a proceselor şi practicilor din cadrul organizaţiei prin comparaţie cu alte instituţii similare. Altfel spus, are la bază standarde calitative sau cantitative pentru compararea performanţei înregistrate în diferite instituţii. Standardul este, de regulă, reper în acelaşi domeniu de intervenţie sau într-un domeniu înrudit. Raportarea la un model de practică este facilitată de existenţa, la nivel naţional sau regional, a unor informaţii comparative privind bunele practici, dar şi practici mai puţin reuşite (Ammons, 2001). Termenul este, de asemenea, utilizat cu referire la comparaţia condiţiilor contextuale între diferite teritorii şi direcţiile de dezvoltare ale acestora.

Această metodă constă în:

- analiza propriei organizaţii;
- analiza competitorilor sau furnizorilor de servicii în acelaşi domeniu de activitate;
- identificarea celor mai bune practici utilizate de lideri şi competitori;
- înţelegerea, adaptarea, asimilarea şi introducerea elementelor valoroase în cadrul organizaţiei.

Această metodă este legată de creşterea eficacităţii prin organizare şi prin oameni datorită introducerii unor metode testate şi care au condus la rezultate viabile.

B. provine din SUA, devenind în anii '90 unul dintre cele mai importante instrumente manageriale pentru asigurarea performanţelor instituţionale. ***B.*** a devenit o metodă a managementului modern, menită să conducă la creşterea performanţelor instituţiilor prin evaluarea mediului înconjurător şi stabilirea performanţelor care trebuie egalate.

B. poate fi considerat şi un proces continuu de evaluare a produselor, serviciilor sau metodelor proprii în raport cu cele ale concurenţilor celor mai performanţi sau cu instituţiile recunoscute ca lideri. Instituţia care doreşte să practice ***b.*** urmăreşte să depăşească instituţiile concurente, măsurând distanţa care le separă şi stabilind măsurile necesare pentru creşterea performanţelor.

Etapele aplicării metodei

Firma Xerox, care a fundamentat această metodă, a schematizat cele zece etape ale procesului de ***b.*** după cum urmează:

Planificarea

1. Identificarea ţintelor.

2. Identificarea instituţiilor similare pentru comparaţie.
3. Stabilirea metodelor de culegere a datelor utile în analiza comparată.

Analiza

4. Determinarea diferenţelor legate de performanţă.
5. Proiectarea nivelului performanţelor de atins pentru viitor.

Integrarea

6. Comunicarea soluţiilor în interiorul organizaţiei.
7. Stabilirea scopurilor funcţionale.

Acţiunea

8. Derularea programelor necesare pentru îmbunătăţirea performanţelor.
9. Implementarea acţiunilor specifice şi monitorizarea programelor.
10. Recalibrarea.

Pentru analiza în procesul de ***b.*** se folosesc atât elementele interne instituţiei, cât şi cele externe. ***B.*** intern are la bază colectarea informaţiilor din instituţie prin colaborarea între diferite departamente. ***B.*** extern presupune compararea activităţilor, proceselor şi sistemelor cu cele ale altei instituţii, pentru îmbunătăţirea performanţelor instituţiei şi adaptarea modelelor de succes.

Riscuri potenţiale

Utilizarea ***b.*** are câteva riscuri :

- lipsa adecvării ***b.*** la propria instituţie ;
- selectarea unui set de măsuri de performanţă inadecvate obiectivelor instituţiei ;
- alegerea greşită a partenerului de ***b.*** ;
- neînţelegerea condiţiilor care susţin datele despre ***b.*** ;
- nepriceperea în implementarea *celei mai bune practici* a altcuiva în propria instituţie ;
- încrederea prea mare în indicatorii cantitativi şi neînţelegerea motivelor fundamentale care conduc la performanţă.

Există şi câteva riscuri specifice, dintre care enumerăm :

- experimentul de ***b.*** nu reuşeşte să genereze îmbunătăţirea activităţii instituţiei din perspectiva performanţelor ;
- copierea prin ***b.*** a ceea ce fac alţii, fără adaptarea la contextul în care se dezvoltă instituţia.

B. tinde să fie utilizat tot mai des şi în instituţiile publice, fapt ce determină atât o regândire a relaţiilor în interiorul acestora, cât mai ales în relaţiile cu alte instituţii.

▷ *Exemplu* :

Încă din 1993, Romani CRISS a lansat o serie de programe privind îmbunătăţirea stării de sănătate a romilor şi accesul acestora la serviciile publice. Primele iniţiative ale organizaţiei au fost legate de intervenţia în comunităţile afectate de conflictele interetnice. În Vălenii Lăpuşului a iniţiat campanii de vaccinare şi mediere sanitară.

În perioada 1997-1998, Romani CRISS, în parteneriat cu CCFD – Paris, a iniţiat un proiect-pilot care a avut ca principale obiective îmbunătăţirea comunicării între autorităţile

medicale şi comunitatea de romi, precum şi formarea profesională a femeilor rome cu un nivel mediu de educaţie. În cadrul proiectului au fost incluse 30 de tinere rome, dintre care 25 au absolvit cursul de mediatori sanitari.

Treptat, s-a trecut la faza de elaborare a metodologiei de lucru şi a fişei de post a mediatorului sanitar, cât şi la procesul de instituţionalizare a acestei meserii. Întâlnirile şi dezbaterile organizate de Romani CRISS au dus la implicarea mai multor actori sociali în sprijinirea instituţionalizării mediatorului sanitar. S-a semnat un acord de cooperare între Romani CRISS, MSF şi OSCE/ODIHR, document ce reglementează relaţiile de colaborare în vederea implementării activităţilor prevăzute în strategia de îmbunătăţire a situaţiei romilor (HG 430/2001, capitolul D – Sănătate).

Parteneriatul a facilitat atât implementarea programului de mediere sanitară, cât şi cooperarea dintre comunităţile romilor şi instituţiile locale ale MSF (DSP), ministerul sprijinind din punct vedere financiar şi metodologic activitatea mediatorilor sanitari.

S-a ajuns astfel la o bună practică pentru intervenţia în comunităţile de romi.

Cele mai multe ţări din ECE au transferat şi adaptat modelul mediatorilor sanitari, comparând activitatea cu cea din România.

Sorin CACE

Birocrație/Birocratizare

Cei mai mulţi dintre noi ne intersectăm frecvent, în activităţile şi proiectele cotidiene, cu ceea ce convenim să numim în limbajul comun ca fiind **birocraţia** (***b.***). Fie că dorim să ne rezolvăm problemele personale, fie acţionăm în calitate de membri ai unor organizaţii, fie că avem iniţiative antreprenoriale sau încercăm să implementăm anumite programe ori proiecte în calitate de reprezentanţi ai unor instituţii, atitudinea dominantă în toate aceste situaţii este de cele mai multe ori negativă, de frustrare sau chiar teamă de a intra în contact cu „maşinăria birocratică”.

Mai mult decât atât, există tendinţa asocierii ***b.*** cu organizaţiile publice, cu rigiditatea, lipsa de flexibilitate, funcţionarea ineficientă în gestionarea problemelor sociale şi a proiectelor specifice.

Ne putem întreba în acest context de ce există ***b.*** ? Cum s-a extins ea ? Răspunde unor nevoi ale societăţii sau este doar un fenomen disfuncţional ? Este întemeiată percepţia negativă asupra ei ? Există alternative la modul de administrare birocratic ? Cercetători în diverse discipline cum ar fi sociologie, economie, istorie au încercat să răspundă acestor întrebări, analizând ***b.*** din diferite unghiuri, propunând viziuni specifice contextelor istorice în care şi-au desfăşurat activitatea.

B. s-a impus ca formă de administrare de fiecare dată când a fost nevoie de controlul şi gestionarea unui volum mare de resurse umane, materiale şi financiare. În acest sens, despre forme de administrare birocratică se poate vorbi încă din Antichitate. Constituirea monarhiilor centralizate şi apoi a statelor naţionale moderne a fost însoţită de sisteme birocratizate de administrare a resurselor. Spre exemplu, colectarea taxelor şi impozitelor a impus un aparat birocratic cuprinzând funcţionari, registre, muncă specializată destinată înregistrării şi gestionării acestor resurse financiare. În acest context însă, ***b.*** tinde să fie

asociată cu sisteme de taxare, putere şi control statal. Nu este de mirare că imaginea acestei forme de administrare nu a fost una pozitivă.

Chiar de la prima utilizare a termenului de către economistul francez Vincent de Gournay în 1765 (derivat din „bureaumania"), acesta este asociat unei boli care măcina societatea franceză constând în obsesia aplicării regulilor uneori în detrimentul eficienţei sau chiar al scopului pentru care a fost creată regula respectivă. Din punct de vedere etimologic, termenul ***b.*** derivă din *bureau* („birou", „oficiu") şi *krato* („putere", „conducere").

Dimensiunea controlului prin aparatul birocratic de stat este accentuată în viziunea marxistă prin opoziţia dintre stat şi societatea civilă. Statul nu reprezintă interesele societăţii civile, ci este situat în afara acesteia şi o administrează prin funcţionari şi reprezentanţi specializaţi – birocraţii. Referindu-se la Revoluţia Franceză, Marx (1852) apreciază că, dacă ***b.*** în timpul monarhiei a reprezentat mijlocul pentru preluarea puterii de către burghezie, în timpul Restauraţiei şi al republicii parlamentare a devenit un instrument al clasei conducătoare.

În cele din urmă, ***b.***, în calitate de instrument al puterii şi controlului, ajunge să se identifice cu statul : „Scopul statului devine scopul ***b.***, iar scopul ***b.*** devine scopul statului" (Marx,1843, p. 5). ***B.*** reprezintă conştiinţa, puterea şi voinţa statului.

În critica sa adresată filosofiei hegeliene a dreptului, Marx (1843, p. 5) subliniază unul dintre viciile interne ale ***b.***, apreciind că aceasta este : „...un cerc din care nimeni nu poate scăpa. Ierarhia ei este o ierarhie a cunoaşterii. Cei din poziţiile înalte îi creditează pe cei din eşaloanele inferioare cu înţelegerea aspectelor particulare, în timp ce aceştia din urmă îi creditează pe cei de sus cu înţelegerea aspectelor universale. Şi astfel, se amăgesc reciproc".

O primă tratare care depăşeşte viziunea negativă asupra ***b.***, impunând o nouă direcţie fertilă de analiză sociologică a fenomenului, este cea realizată de Max Weber. Descrierea administrării de tip birocratic este realizată de Weber (1969) în cadrul analizei sistemelor de autoritate legitime. Orice sistem de autoritate cultivă credinţa în propria legitimitate, deoarece un control eficient şi stabil nu se poate realiza în lipsa acestei legitimări.

Max Weber (1969, p. 328) identifică trei tipuri ideale de autoritate legitimă :

- autoritatea legală, legitimată prin raţionalitate şi bazată pe acceptarea autorităţii în baza unui sistem impersonal şi universal de reguli ;
- autoritatea tradiţională, legitimată prin credinţa în sacralitatea obiceiurilor, datinilor şi tradiţiilor ;
- autoritatea charismatică, bazată pe credinţa în caracterul eroic, exemplar, sacru al conducătorului.

Autoritatea legală, specifică societăţii occidentale moderne, nu-şi poate exercita funcţia administrativă decât utilizând un aparat de tip birocratic.

Pentru Weber, dezvoltarea formelor moderne de organizare în spaţiul occidental este corelată până la identificare cu dezvoltarea şi proliferarea administrării de tip birocratic. Acest lucru este valabil indiferent dacă vorbim de o organizare socialistă sau capitalistă. Administrarea stabilă, intensivă, strictă şi calculabilă presupusă de ***b.*** îi conferă acesteia un rol esenţial în gestionarea pe scară largă a societăţii. ***B.*** permite un nivel înalt de calculabilitate pentru conducere, ceea ce o face să devină indispensabilă pentru administrarea de masă.

Opţiunea categorică a lui Weber (1969, p. 37) pentru superioritatea ***b.*** şi a adecvării la realităţile organizaţionale moderne este sintetizată în afirmaţia : „Singura alegere posibilă este cea dintre ***b.*** şi diletantism în domeniul administraţiei". ***B.*** este superioară oricărei alte forme administrative prin precizie, stabilitate şi disciplină. Din punct de vedere tehnic ***b.*** este capabilă de atingerea celui mai înalt nivel de eficienţă şi de aceea reprezintă mijlocul cel mai raţional de administrare. Principala sursă a superiorităţii birocratice, atât din punctul de vedere al controlului, cât şi al eficienţei raţionale, este constituită din superioritatea tehnică şi de cunoaştere, care, în condiţiile dezvoltării tehnologice şi de producţie, a devenit complet indispensabilă.

Max Weber (1969, pp. 329-336) trasează şi o serie de caracteristici ale tipului ideal de ***b.*** : norme legale stabilite prin acord sau impunere, în baza eficacităţii sau a unor valori raţionale ; corp de legi constituit dintr-un set de reguli abstracte impersonale şi universale ; supunere în faţa autorităţii realizată doar în calitate de membru ; organizare ierarhică a poziţiilor ; sfere de competenţă bine delimitate ; formularea în scris a legilor sau regulilor ; membrii nu deţin mijloacele de producţie sau de administrare.

De asemenea, Weber (1969) trasează şi o serie de caracteristici ale ***b.*** şi ale activităţii acestora : supunere doar în temeiul obligaţiilor impersonale, relaţiile sunt doar de tip contractual, selectarea candidaţilor se face doar pe baza calificării tehnice, remuneraţie prin salariu fix cu drept de pensie, dreptul la demisie, salarizare în funcţie de poziţia ierarhică şi responsabilităţi, posibilitatea de a avansa în carieră.

Dacă Weber descrie caracteristicile organizării de tip birocratic şi consideră ***b.*** ca modalitate de administrare raţională, eficientă, impersonală, care se impune cu necesitate în condiţiile societăţii moderne, începând cu analizele realizate de R.K. Merton, accentul se deplasează pe efectele organizării de tip birocratic asupra comportamentelor din interiorul organizaţiei, în special asupra disfuncţiilor pe care le generează.

Astfel, pornind de la descrierea weberiană, R.K. Merton (1940) iniţiază o nouă direcţie de cercetare a fenomenului organizaţional, şi anume cea a impactului sistemului birocratic asupra angajaţilor, comportamentului lor şi modului în care prin compunerea acţiunii acestora este generată ineficienţa. Punctul central al analizei mertoniene este reprezentat de modul în care se constituie şi funcţionează personalitatea birocratului.

O primă dimensiune a personalităţii birocratului, cu impact asupra unui comportament specific, este surprinsă prin conceptul de incapacitate instruită (*trained incapacity*). Acest concept desemnează incapacitatea unui birocrat de a face faţă unor schimbări sau unor situaţii excepţionale, datorită unei foarte bune pregătiri şi discipline profesionale care se dovedeşte extrem de eficientă în situaţiile rutiniere şi statice pentru perioade îndelungate de timp. Este vorba de inflexibilitatea bazată pe tipare de acţiune standardizate şi pe un exerciţiu perfectat îndelung de aplicare a regulilor. Acest fenomen este uşor de înţeles în măsura în care structura birocratică exercită o permanentă presiune spre disciplină, conformism, respectarea regulilor, imparţialitate şi impersonalitate.

Ataşamentul faţă de aplicarea regulilor, apariţia unor fenomene de „sanctificare" a procedurilor sunt explicabile prin locul important pe care structura birocratică o ocupă în viaţa angajatului. ***B.*** este o structură stabilă în sine, ea oferă un loc de muncă şi o carieră pe viaţă. Ascensiunea este garantată, în general, pe principiul seniorităţii şi capacităţii de a aplica reguli. În consecinţă, birocratul nu poate avea decât o personalitate rigidă, pentru care respectarea şi aplicarea regulilor devine scopul principal.

În organizaţiile birocratice sunt valorizate, chiar şi la nivel informal, capacitatea de aplicare imparţială şi consecventă a regulilor. Cu alte cuvinte, pentru birocrat, aplicarea corectă a unei reguli, în spiritul disciplinei profesionale, poate să devină mai importantă decât rezolvarea problemei pentru care a fost creată respectiva regulă.

Mai mult decât atât, spune Merton (1940, p. 564), aderenţa la reguli este învestită afectiv, iar birocraţii au sentimentul unui destin comun şi al unui grup privilegiat (ascensiunea în carieră nu implică competiţia).

O dimensiune importantă a personalităţii birocratului este cea care vizează relaţia cu publicul. Datorită incapacităţii instruite, a faptului că acţionează ca un reprezentant al puterii şi prestigiului întregii structuri, a monopolului instituţiilor publice cu privire la o serie de servicii, birocratul intră adesea în conflict cu publicul. Astfel că, din persoane aflate „în serviciul oamenilor", devin autoritari şi dominatori.

Una dintre întrebările cu care Merton (1940, p. 568) îşi finalizează analiza este : „În ce măsură anumite tipuri de personalitate sunt selectate şi modificate de diverse ***b.*** ?".

Student al lui Merton la Universitatea Columbia, Philip Selznick (1943) abordează de asemenea problema ***b.*** mai ales sub aspectul structurilor informale care se dezvoltă în sânul oricărei organizaţii şi al efectelor acestora asupra funcţionării organizaţiei. Explicaţia apariţiei acestor structuri informale este realizată prin introducerea unei idei noi în analiza organizaţională, cea a discordanţei dintre interesele membrilor şi scopurile organizaţiei.

În acest sens, ipoteza principală cu care operează Selzinck este aceea că structurile informale care se dezvoltă în orice organizaţie tind să modifice scopurile acesteia în conformitate cu interesele proprii ale membrilor.

Cu alte cuvinte, interesele şi scopurile proprii ale membrilor generează, prin intermediul relaţiilor informale, structuri de putere, care sunt rezultanta efortului de a modifica scopurile organizaţionale în concordanţă cu cele proprii. Selznick subliniază faptul că acest comportament este realizat în calitate de agenţi (rezultaţi prin delegarea de funcţii) care tind să modifice scopurile declarate ale organizaţiei şi să structureze organizarea informală în jurul legăturilor de influenţă, să concentreze puterea la nivelul funcţionarilor.

Rolul pozitiv al relaţiilor informale într-o organizaţie birocratică este evidenţiat de cercetările întreprinse de A. Gouldner (1954) şi P. Blau (1954). Într-un studiu asupra succesiunii managerilor într-o întreprindere de industrializare a ghipsului, Gouldner (1954) a observat rolul pozitiv al relaţiilor informale. Trecerea de la un management bazat pe utilizarea şi încurajarea legăturilor informale la unul bazat pe raţionalizare şi stricteţe în aplicarea regulilor birocratice a generat proteste şi scăderea productivităţii. Situaţia nu a fost remediată fără acceptarea relaţiilor informale. Concluziile cercetării au vizat importanţa unei bune gestionări a structurilor informale asupra posibilităţilor de control în organizaţii şi importanţei factorului uman implicat, pentru eficienţă şi procesele de comunicare. Într-un articol din 1954, Blau accentuează de asemenea importanţa coeziunii şi funcţia acesteia de reducere a anxietăţii şi implicit de creştere a productivităţii. În lipsa coeziunii, într-un mediu intragrupal competitiv, efortul permanent pentru obţinerea de performanţă preia funcţia de absorbţie a anxietăţii.

Michel Crozier (1964) introduce în analiza sistemelor birocratice un nou factor important, şi anume cel al relaţiilor de putere. Puterea este definită de Crozier prin relaţiile de dependenţă care se instituie în cadrul organizaţiilor între membrii acesteia sau

între diverse grupuri. În momentul în care atingerea scopurilor unui membru depinde de comportamentul altuia, acesta din urmă deţine un anumit nivel de control şi deci putere. O sursă de control şi putere este reprezentată de zonele de incertitudine care există în orice organizaţie. Aceste zone de incertitudine vizează posibilităţile comportamentale sau acţionale nereglementate prin regulile birocratice, sau regulile care le privesc sunt confuze. Controlul acestor zone de incertitudine conferă actorului „libertate de mişcare" şi deci putere.

Cercul vicios birocratic descris de Crozier rezultă din efortul actorilor din cadrul organizaţiei de a controla astfel de zone de libertate, de incertitudine. Atunci când anumite categorii de actori reuşesc să controleze astfel de zone şi le folosesc pentru a-şi spori puterea, apar şi frustrări la nivelul celorlalţi actori care fac presiuni spre reglementarea acestor zone. Odată însă cu instituirea noilor reguli, probabilitatea de confuzie, de contradicţie între reguli creşte, generând noi zone de incertitudine care trebuie reglementate prin noi dispoziţii. În acest fel, din jocul puterii actorilor, numărul regulilor birocratice creşte.

Studiile realizate de Merton, Selznick, Gouldner, Blau, Crozier şi alţii au încercat să sublinieze disfuncţiile şi viciile birocratice generatoare de ineficienţă, rezultate în mod paradoxal dintr-o organizare raţională descrisă de Weber.

Potenţialul disfuncţional al administraţiei birocratice a fost accentuat şi prin formularea unor paradoxuri rezultate din incongruenţa dintre proiectul birocratic (eficienţă prin raţionalizare) şi modul real de funcţionare al unei ***b.*** Astfel este, spre exemplu : Legea lui Parkinson.

Legea lui Parkinson a fost enunţată de Northcote Parkinson în 1958 (*Parkinson's Law : The Pursuit of Progress*), şi se bazează pe experienţa avută ca funcţionar în cadrul administraţiei de stat britanice. Spre exemplu, Parkinson a observat că deşi dominaţia maritimă britanică era în declin (Flota britanică era în scădere), numărul funcţionarilor era în creştere. Cu alte cuvinte, numărul angajaţilor nu este dependent de volumul de muncă (*Legea multiplicării muncii* – volumul de muncă tinde să ocupe tot timpul alocat desfăşurării ei).

Acest fenomen se bazează, spune Parkinson, pe preferinţa funcţionarului de a multiplica subordonaţii, şi nu rivalii, pe faptul că funcţionarii desfăşoară munca unul pentru altul (*Legea multiplicării subordonaţilor*).

Alături de aceste fenomene care induc ineficienţa, M. Vlăsceanu (1993b, pp. 102-106) sintetizează câteva dintre principalele caracteristici ale comportamentului disfuncţional din cadrul birocraţiilor :

- *evitarea responsabilităţii* prin pasarea ei în numele responsabilităţilor clar delimitate prin regulamentele interne, prin politica struţului, pe principiul „ignoră problema şi va dispărea" ; politica arivistului, pe principiul ignorării problemei până ce funcţionarul este avansat ;
- *dispersarea responsabilităţii* prin înfiinţarea unor comisii sau comitete de decizie colectivă ;
- *concentrarea autorităţii* manifestată prin refuzul delegării autorităţii şi luarea deciziilor fără consultare ;
- *formalismul şi ritualismul* ca forme de manifestare a personalităţii birocratului descris de R. Merton.

Datorită unor obiective foarte specializate, a dependenţei crescute faţă de aplicarea regulilor şi a procedurilor standardizate organizaţiilor birocratice le sunt atribuite caracteristici ca : rigiditate, inerţie, rezistenţă la schimbare, incapacitate de adaptare. Acestea constituie nu numai disfuncţii, ci şi dezavantajele competitive ale structurilor birocratice din cauza incapacităţii de a face faţă schimbărilor rapide din mediul tehnologic, mediul organizaţional (în special organizaţiile concurente), diversităţii şi volumului preferinţelor publicului/clienţilor.

În condiţiile în care dezavantajele ***b.*** sunt tot mai des menţionate, este legitimă întrebarea în ce măsură vor continua ele să existe. Evident că în condiţiile schimbărilor rapide ale societăţii moderne, ale tehnologiei tot mai complexe, competitivităţii pieţei şi în fine proceselor de globalizare, organizaţiile private au fost primele care au făcut pasul către renunţarea la aparatul birocratic, dezvoltând noi forme organizaţionale cum ar fi, spre exemplu : *birocraţiile profesionale* caracterizate prin personal înalt calificat cu un grad ridicat de flexibilitate procedurală, descentralizare, structură ierarhică aplatizată, funcţională în medii complexe, dar stabile ; *adhocraţia*, termen dezvoltat de A. Toffler (2000), desemnează un sistem flexibil de administrare şi de rezolvare a problemelor, fără a presupune o structură fixă, rigidă, implicând proiecte de echipă cu un caracter temporar, funcţională în mediile dinamice şi complexe ; *organizaţia matriceală* presupune combinarea între structura funcţională (pe departament, spre exemplu : cercetare-dezvoltare, marketing, resurse umane etc.) şi o structură centrată pe proiecte (management de proiecte).

În mare măsură datorită mărimii, monopolului pe servicii, gradului înalt de centralizare (administrativă şi financiară), unei structuri piramidale înalte, lipsei de competiţie, a costurilor schimbării, organizaţiile publice continuă să utilizeze structuri birocratice, incluzând astfel şi o parte dintre disfuncţiile amintite.

Aceste disfuncţii se manifestă, pe de o parte, la nivelul capacităţii organizaţiei publice de a răspunde rapid şi eficient la problemele care necesită flexibilitate, creativitate şi uneori rapiditate (de exemplu, elaborarea şi implementarea unor proiecte şi programe sociale) ; de a canaliza resursele şi eforturile spre creşterea permanentă a calităţii serviciilor. Spre exemplu, dacă pentru realizarea unui proiect o organizaţie privată poate mobiliza resurse umane într-un timp relativ scurt, poate crea o echipă specializată sau poate chiar angaja personal cu competenţele necesare, o organizaţie publică trebuie să se asigure că există şi este respectat cadrul legal pentru orice iniţiativă organizatorică. Angajarea poate ridica problema procedurilor complicate de încadrare în sectorul public, iar crearea unei echipe de specialişti poate determina probleme legate de modalitatea de retribuţie a acestora.

Pe de altă parte, disfuncţiile se pot manifesta la nivelul relaţiei dintre structura birocratică şi comportamentul funcţionarilor angajaţi în sectorul public. Rezultanta relaţiei structură-comportament poate lua forma fie a formalismului, rigidităţii, a performanţei scăzute datorită demotivării, fie a exploatării resurselor organizaţionale în interes propriu, a relaţiilor de putere şi a actelor de corupţie.

Cu toate acestea, datorită principiilor în baza cărora funcţionează organizaţiile publice (imparţialitate, echitate, urmărirea interesului general) şi a volumului mare de resurse care trebuie gestionat, caracteristicile structurale de tip birocratic rămân în mare măsură singura alternativă administrativă. Dificultatea majoră constă în alegerea mijloacelor eficiente de ameliorare a disfuncţiilor pe care ***b.*** le poate genera. Astfel de soluţii pot

veni fie din sfera managementului privat, prin adoptarea unor practici şi concepte specifice, fie adoptând modificări structurale şi legislative (de exemplu, descentralizarea). La nivelul angajaţilor din sectorul public, disfuncţiile pot fi ameliorate prin adoptarea unor strategii de responsabilizare, dar şi motivaţionale, a unor programe de dezvoltare a unei etici publice. Pe de altă parte, în cazul României, se poate pune şi problema redefinirii rolului funcţionarului public prin deplasarea accentului în percepţia publică de la agent de control şi represiune statală (specifică statelor autoritare hipercentralizate care au utilizat ***b.*** ca mijloc de control) la calitatea de angajat în slujba şi la dispoziţia cetăţeanului.

Ameliorarea disfuncţiilor generate de sistemul administrativ birocratic poate conduce la o creştere semnificativă a eficienţei instituţiilor publice, asigurându-se astfel premisele elaborării şi implementării cu succes a politicilor, programelor şi proiectelor atât de necesare funcţionării societăţii şi iniţiativelor de dezvoltare socială.

Cosmin TOTH

C

Cadrul logic (*logical framework*)

Cadrul logic (***c.l.***) este un instrument de management folosit în principal în elaborarea, implementarea, monitorizarea şi evaluarea programelor şi proiectelor de dezvoltare. Metoda ***c.l.*** a fost dezvoltată de Leon J. Rosenberg în anul 1979 (în cadrul unui contract USAID). În ultimii 20 de ani, ***c.l.*** a devenit tot mai popular, fiind adoptat (eventual cu unele modificări) de majoritatea donorilor şi organizaţiilor internaţionale[1] ca abordare standard pentru aplicaţiile de finanţare, precum şi pe scară largă de ONG-uri (Hailey şi Sorgenfrei, 2004).

C.l. furnizează sub forma unei matrici cu patru linii şi patru coloane, un sumar (pe 1-2 pagini) al unui program/proiect, care cuprinde răspunsuri la întrebările:

- Scop — Cărui scop serveşte programul/proiectul?
- Obiective specifice — De ce este propus programul/proiectul?
- Rezultate aşteptate — Ce efecte este aşteptat să producă?
- Activităţi — Cum vor fi produse efectele?
- Inputuri — Care sunt resursele necesare realizării activităţilor?
- Presupoziţii — Care sunt factorii externi cruciali pentru succes?
- Indicatori — Cum este determinat/măsurat succesul?
- Mijloace de verificare — Unde se găsesc informaţiile necesare evaluării succesului?

Formatul tipic al cadrului logic[2]

Sumar narativ	**Indicatori verificabili**	**Mijloace de verificare**	**Presupoziţii importante**
Scop – *obiectiv general de dezvoltare la care este aşteptat să contribuie programul/ proiectul*	Indicatori (cantitativi, calitativi) care arată în ce măsură a fost atins scopul (se precizează perioada de timp).	Sursele de informaţii existente sau cost-efective şi metodele care vor fi utilizate pentru verificarea indicatorilor.	Factorii externi (evenimente, condiţii, decizii în afara controlului proiectului) necesari pentru susţinerea progresului către scop pe termen lung.

1. De exemplu, de către GTZ, NORAD, SIDA, DFID, BM, FAO, PNUD, Comunitatea Europeană.
2. Unii donori, spre exemplu FAO, numesc acest format prin termenul de „matrice de planificare a proiectului”.

Sumar narativ	Indicatori verificabili	Mijloace de verificare	Presupoziţii importante
Obiective specifice – *schimbările (noua situaţie) pe care le ţinteşte programul/proiectul*	Indicatori (cantitativi, calitativi) pentru măsurarea impactului şi a alocării beneficiilor (se precizează perioada de timp).	Sursele de informaţii existente sau cost-efective şi metodele care vor fi utilizate pentru verificarea indicatorilor.	Factorii externi necesari pentru ca realizarea obiectivelor să contribuie la atingerea scopului de dezvoltare.
Rezultate aşteptate – *rezultate care cad în responsabilitatea managementului de program/proiect*	Cantitatea, calitatea şi timpul până la care trebuie obţinut fiecare rezultat.	Sursele de informaţii existente sau cost-efective şi metodele care vor fi utilizate pentru verificarea indicatorilor.	Factorii externi în absenţa cărora rezultatele proiectului nu vor duce la atingerea obiectivelor specifice.
Activităţi *ce trebuie îndeplinite în cadrul programului/proiectului pentru a obţine rezultatele aşteptate*	Indicatori (cantitativi, calitativi) care să arate în ce măsură a fost îndeplinită fiecare activitate.	Sursele de informaţii existente sau cost-efective şi metodele care vor fi utilizate pentru verificarea indicatorilor.	1.) Decizii şi acţiuni în afara controlului proiectului care sunt necesare pentru începerea programului/proiectului. 2.) Factorii externi necesari pentru ca realizarea activităţilor în orarul stabilit să ducă la rezultatele aşteptate.
Inputuri	Resurse – tipul şi nivelul resurselor necesare programului/proiectului Buget – resurse financiare necesare (pe componente/activităţi) Timp – orarul planificat		

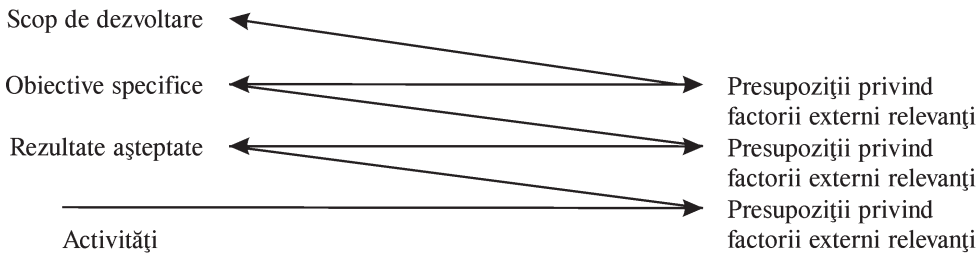
Sursă: Adaptare după Mikkelsen (1995, p. 51) şi La Gra (1990).

Teoretic, matricea ***c.l.*** este completată:

- vertical descendent – coloana 1, de la scop spre activităţi;
- vertical ascendent – coloana 4, presupoziţiile privind factorii externi relevanţi, identificate de la nivelul activităţilor spre scop;
- orizontal – coloanele 2 şi 3 privind indicatorii şi mijloacele de verificare a acestora.

C.l. reprezintă un instrument pentru elaborarea proiectelor de dezvoltare cu ajutorul căruia se determină logic: 1. ce *scop de dezvoltare* serveşte proiectul (*goal* sau *super-goal*); 2. ce *obiective specifice* (*purpose* sau *objectives*) urmăreşte proiectul pentru a contribui la (scopul de) dezvoltare; 3. care sunt *rezultatele aşteptate* în urma implementării proiectului, pentru a atinge obiectivele specifice (*outputs* sau *outcomes*); şi 4. ce *activităţi* trebuie întreprinse în cadrul proiectului pentru a obţine rezultatele aşteptate. ***C.l.*** este deci o metodă de pregătire şi prezentare sintetică a unui proiect pe baza interrelaţiilor logice de subordonare între problema socială sau aspectul de dezvoltare vizat – reflectate de scop – şi obiectivele specifice, rezultatele aşteptate şi activităţile asociate proiectului. Astfel, ***c.l.*** are rolul de a facilita analiza acestor interrelaţii.

Pentru că proiectele de dezvoltare nu pot fi considerate izolat, ***c.l.*** facilitează şi analiza relaţiilor multiple cu mediul (mediul natural, populaţii, comunităţi, instituţii, organizaţii, politici etc.), Această analiză se referă la factorii externi – evenimente, condiţii, decizii etc. – aflaţi în afara controlului proiectului, în legătură cu care în ***c.l.*** se identifică *presupoziţiile importante*. Un design realist de program/proiect de dezvoltare presupune elaborarea „arborelui obiectivelor" (presupoziţiile importante) pornind de la activităţi către nivelurile superioare, până la scopul de dezvoltare vizat.



Presupoziţiile au rolul de a clarifica în ce măsură succesul programului/proiectului depinde de factori externi şi, în cazul anumitor donori (de exemplu, Canadian Development Agency), de a defini ce înseamnă „forţă majoră" pentru respectivul program/proiect. Presupoziţiile privind factorii externi sunt formulate în termeni pozitivi (de exemplu, fermierii vor avea acces la credite, politica agricolă va fi schimbată pentru a favoriza consolidarea proprietăţilor agricole mijlocii) şi se referă doar la factorii externi importanţi care au o probabilitate mare să intervină, însă exceptându-i pe cei care vor interveni aproape cu siguranţă şi pe cei care ar „ucide" proiectul înainte de începerea acestuia.

În logica ***c.l.***, dacă presupoziţiile de la nivelul activităţilor se dovedesc a fi corecte, atunci implementarea activităţilor duce la obţinerea rezultatelor aşteptate şi aşa mai departe se trece de la fiecare nivel la nivelul superior. În fapt, nucleul ***c.l.*** îl constituie un „model logic temporal" alcătuit dintr-un sistem ierarhic de ipoteze, conform căruia : în condiţiile date de factorii externi relevanţi, implementarea activităţilor va duce la livrarea rezultatelor, livrarea rezultatelor va duce la atingerea obiectivelor specifice, iar atingerea obiectivelor specifice va contribui semnificativ la realizarea scopului de dezvoltare.

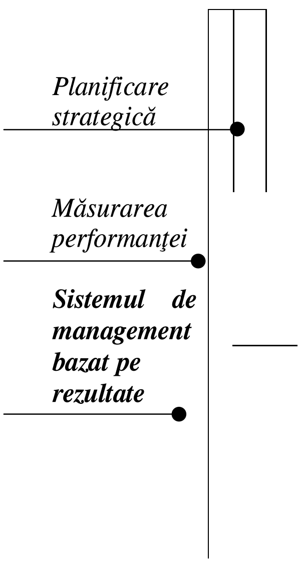
Dar pentru a afla dacă şi în ce măsură se trece de la un nivel al matricii la nivelul ierarhic superior (de la activităţi la rezultate, de la rezultate la obiective sau de la obiective la scop), matricea ***c.l.*** include *indicatori obiectiv verificabili*. Aceşti indicatori au deci rolul de a preciza evidenţele empirice care arată că activitatea, rezultatul, obiectivul sau scopul au fost atinse. Astfel, indicatorii precizează grupurile-ţintă şi grupurile de suport, cantitatea şi calitatea beneficiilor, perioada şi locaţia. Spre exemplu, să considerăm unul dintre Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului pentru România până în 2009/2015. Scopul acestora este dezvoltarea umană durabilă. Obiectivul 4 presupune reducerea mortalităţii infantile, care este operaţionalizat în trei „ţinte" (rezultate aşteptate, în limbajul ***c.l.***), dintre care ţinta 9 are asociat următorul indicator :

Indicator	Rata mortalităţii copiilor cu vârsta între 1 şi 4 ani
Cantitate	Înjumătăţirea ratei mortalităţii copiilor de 1-4 ani
Calitate	–
Perioadă	Între anii 2002 şi 2015
Locaţie	România

Indicatorii incluşi în matricea ***c.l.*** furnizează baza pentru activităţile de monitorizare şi evaluare (vezi *monitorizare* şi *evaluare*). Prin urmare, ei trebuie să fie : SMART – specifici, măsurabili, realişti, relevanţi şi programaţi în timp, valizi, fideli, senzitivi (inclusiv la aspecte de gen), cost-eficienţi, actuali şi adecvaţi.

Pentru utilizarea indicatorilor, matricea ***c.l.*** cere în coloana „mijloace de verificare" identificarea încă dinainte de începerea programului/proiectului a surselor de informaţii şi a metodelor ce urmează a fi folosite. Astfel, trebuie identificate : Ce informaţie trebuie colectată ? De către cine ? Cu ce frecvenţă ? Prin ce metode ? Există informaţii disponibile culese cu regularitate (cum sunt datele statistice furnizate de INS, ministere, agenţii, institute de cercetare, ONG-uri etc.) ? Sunt datele disponibile valide şi fidele ? Costurile culegerii datelor se încadrează în bugetul stabilit ? Dacă pentru un indicator nu sunt identificate mijloacele de verificare, atunci indicatorul respectiv trebuie schimbat.

Mai ales donorii consideră metoda ***c.l.*** ca parte integrantă a *sistemului de management bazat pe rezultate*, ale cărui elemente-cheie sunt (Binnendijk, 2000, p. 4) :



1. Identificarea unor obiective (rezultate) clare şi măsurabile cu ajutorul CL.
2. Selectarea indicatorilor cu ajutorul cărora să fie măsurat progresul către atingerea obiectivelor.
3. Stabilirea unor ţinte clare pentru fiecare indicator, cu ajutorul cărora este evaluată performanţa.
4. Dezvoltarea unor sisteme de monitorizare a performanţei care să colecteze cu regularitate date privind rezultatele obţinute.
5. Revizuirea, analizarea şi raportarea rezultatelor prin raportare la ţintele planificate
6. Integrarea evaluărilor pentru a obţine informaţii despre performanţele obţinute, complementare celor furnizate de sistemele de monitorizare.
7. Utilizarea informaţiilor despre performanţe în cadrul proceselor de luare a decizie şi de învăţare instituţională, precum şi diseminarea acestora către celelalte părţi interesate şi parteneri.

Dale (2003) arată că există o distincţie netă între *matricea* ***c.l.***, care sintetizează principalele elemente ale unui program/proiect, şi *abordarea* ***c.l.,*** care face referire la întregul proces de planificare prin care matricea este completată. Matricea ***c.l.*** este general acceptată ca fiind (în ciuda unor variaţii în terminologie, de exemplu, „ţintă" în loc de „scop", „efecte" în loc de „rezultate") o formă standard rezonabilă de prezentare (de obicei, spre finanţare) a unui program/proiect de dezvoltare. Abordarea ***c.l.*** este însă

controversată, căci pune la baza procesului de planificare atingerea consensului între toate părţile interesate, asupra fiecărui element al matricei. Mai ales în cadrul programelor/proiectelor de dezvoltare care includ un număr mare de părţi interesate, mobilizarea şi negocierile între părţi sunt dificil de realizat, necesită mult timp, resurse umane şi de energie considerabile. În schimb, duc la un rezultat fragil (căci orice schimbare poate conduce la noi negocieri) şi atât de complex încât sumarizarea sub forma matricei ajunge să funcţioneze ca un pat al lui Procust. De aceea, doar o parte dintre donori, guverne şi ONG-uri utilizează abordare ***c.l.***, adică includ procese participative sau o analiză a părţilor interesate (*stakeholder analysis*).

Metoda ***c.l.***, deşi impusă de majoritatea donorilor şi populară în rândul ONG-urilor, este controversată. Atât baza teoretică a abordării, cât şi modul concret de aplicare sunt puternic criticate mai ales de reprezentanţi ai comunităţii academice (de exemplu, Gasper, 2000 ; Dale, 2003 ; Hailey şi Sorgenfrei, 2004 ; Bakewell şi Garbutt, 2005). Principala critică adusă cadrului teoretic al metodei ***c.l.*** se referă la faptul că „modelul logic temporal" descris mai sus este liniar. Or, în realitate, date fiind punctul de pornire (starea de fapt, diagnoza iniţială a problemei) şi punctul final (exprimat de scop/obiective), rutele posibile sunt multiple, nu există o unică rută „cea mai bună", ci ruta optimă de dezvoltare depinde de un număr impresionant de factori aflaţi în afara controlului programului/proiectului.

Simplitatea este principalul punct tare al ***c.l.***, căci prezintă în mod logic şi concis principalele elemente ale unui program/proiect. ***C.l.*** este deci o simplificare şi devine „periculos când nu este văzut ca atare" (Gasper, 2000, p. 17). O altă critică adusă ***c.l.*** din perspectiva modului în care este aplicat se referă la faptul că adesea matricea ***c.l.*** devine parte a unui contract (între finanţator şi finanţat), ceea ce duce la pierderea flexibilităţii de revizuire sau ajustare, mai ales în cazurile în care este rezultatul unor procese de negociere între mai multe părţi interesate. Astfel, matricea ***c.l.*** „forţează" păstrarea parcursului planificat, puterea de a încorpora consecinţele neaşteptate şi eventualele rute neintenţionate fiind extrem de limitată. Mai mult, arată Gasper (2000), concentrarea ***c.l.*** pe rezultatele pozitive aşteptate nu facilitează reflecţia pe marginea consecinţelor neaşteptate, mai ales a celor negative. Acest aspect devine cu adevărat problematic în cazurile în care ***c.l.*** este aplicat în evaluarea şi analiza impactului programului/proiectului.

Manuela Sofia STĂNCULESCU

Calitatea vieţii

Calitatea vieţii (***c.v.***) se referă la caracterul mai mult sau mai puţin bun sau satisfăcător al vieţii oamenilor. Expresia, o reunire de termeni cu cele mai favorabile conotaţii posibile, este inclusă tot mai mult în vocabularul cotidian, dar şi al decidenţilor în domeniul dezvoltării sociale. Faptul de a avea „o viaţă de calitate" este în mod firesc dezirabil, mai ales datorită puternicului accent pe care societatea contemporană îl pune pe experienţa nemijlocită a vieţii, asociind trăirea cu vitalitatea şi dinamismul, pe de o parte, dar şi pe calitate (a produselor, serviciilor, ş.a.m.d.), considerată unul dintre cele

mai importante criterii de evaluare a activităţii organizate. Pe de altă parte, publicul pare să se considere tot mai îndreptăţit să-şi manifeste prin satisfacţie sau insatisfacţie evaluarea condiţiilor de viaţă, în calitate de „beneficiar" al programelor şi politicilor. Astfel, asigurarea unei calităţi a vieţii cât mai ridicate pentru populaţie devine scopul ultim al dezvoltării sociale (Simon, *apud* Morse, 2004).

Conceptul de ***c.v.*** apare în secolul XX, baza lui fiind însă clădită anterior în cadrul unor domenii ale cunoaşterii şi acţiunii precum filosofia, ştiinţele sociale şi politica. În filosofia antică, Platon şi Aristotel critică pretenţiile lui Aristip din Cirene şi ale altor reprezentanţi ai hedonismului că o viaţă bună este aceea care oferă cât mai multă plăcere. Platon insistă că oamenii pot fi fericiţi doar într-o cetate bine organizată, deschizând un lung şir de reflecţii asupra rolului statului în crearea bunăstării individuale. Lui Aristotel i se datorează însă prima analiză aprofundată a conceptului de viaţă bună. *Eudaimonia* – tradusă oarecum forţat ca fericire, ce provine de la latinescul *felicitas* –, pe care Aristotel o ridică la rangul de valoare umană supremă, nu este o stare psihologică, ci o acţiune întreprinsă de om cu scopul de a trăi în acord cu propriul eu, adică de a-şi realiza potenţele. Pentru filosoful antic, conceptul de viaţă bună este însă multidimensional ; el presupune existenţa a suficiente bunuri exterioare : bunăstare materială, sănătate, prieteni, noroc, într-o măsură suficientă ca să permită practicarea virtuţilor morale, ca şi a celor intelectuale.

În perioada modernă, paradigma hedonistă revine însă în forţă odată cu Iluminismul şi capătă o sinteză în utilitarism. Principiul celei mai mari fericiri propus de Jeremy Bentham, care conchide că scopul acţiunii societăţii trebuie să fie asigurarea celei mai mari fericiri – înţeleasă ca plăcere şi absenţa suferinţei – pentru cât mai mulţi oameni va influenţa concepţia teoriei economice contemporane de fericire ca utilitate şi va inspira în bună măsură politicile sociale contemporane.

În secolul XX, problematica vieţii bune este însă preluată în forţă de numeroase alte domenii ale cunoaşterii : sociologia, urbanismul, geografia socială, asistenţa socială, ştiinţele mediului şi nu în ultimul rând ştiinţele medicale. Astfel, sociologia va fi chemată să evalueze schimbările sociale luând în calcul factori care ţin de coeziunea socială, educaţie, cultură, criminalitate ş.a.m.d. În ştiinţele mediului au fost dezvoltaţi numeroşi indicatori ai calităţii mediului natural, ca şi ai capacităţii societăţii de a desfăşura activităţi economice care să nu primejduiască bunăstarea şi chiar viaţa generaţiilor viitoare (dezvoltare durabilă). În ştiinţele medicale, ***c.v.*** este înţeleasă în relaţie cu beneficiile sau daunele fizice, psihice şi sociale aduse de boală, dar şi de actul medical. Numărul de articole publicate în acest domeniu este impresionant : o căutare în baza de articole medicale Pubmed generează peste 54.000 de rezultate.

Nu trebuie uitate nici sensibilitatea şi aşteptările în schimbare ale omului modern. Arta şi literatura secolului XX le vor da glas în modurile cele mai diverse. Chiar şi când se vor centra pe contrariul fericirii, răzbate interogaţia asupra dreptului uman la fericire şi la limitele acesteia. În planul acţiunii publice, apare ideea că instituţiile guvernării trebuie să răspundă în faţa cetăţenilor pentru modul cum s-au ocupat de interesele publice. Într-adevăr, Secolul Luminilor aduce după sine conştiinţa tot mai clară că politicul are o implicare profundă în crearea bunăstării oamenilor. Revoluţia americană înscrie în programul său dreptul la fericire, iar ideologiile politice cele mai influente – liberalismul şi socialismul – propun căi societale divergente de atingere a ei. Amândouă au fost supuse criticilor : liberalismului i s-au reproşat excesele societăţii de consum, transformarea

bunurilor colective în mărfuri şi atomizarea societăţii, iar socialismului, ineficienţa economică şi nivelarea socială.

Conceptul de ***c.v.*** apare în discursul politic în ţările avansate după jumătatea secolului XX, când monopolul abordării economice a dezvoltării nu mai putea fi păstrat, iar celelalte ştiinţe, în special sociologia şi ştiinţele mediului, deveneau tot mai credibile în critica lor asupra efectelor colaterale devastatoare ale dezvoltării accelerate, precum distrugerea mediului natural şi a relaţiilor sociale. Discursul ştiinţific al ***c.v.*** se afirma ca un „corectiv al relaţiilor sociale existente" (Zamfir, 1990a). PIB, pe de altă parte, nu mai oferea un instrument facil de evaluare a calităţii societăţii americane care, după cel de-al doilea război mondial, cunoştea o bogăţie fără precedent, dar şi procese complexe şi uneori păgubitoare de schimbare socială, greu de explicat sau de prevăzut. Practic, indicatorii sociali (vezi *măsurarea dezvoltării sociale : indicatori ai dezvoltării sociale*) apar sub impulsul necesităţii măsurării efectelor aşteptate ale progresului tehnic generat de programul spaţial american (Land, 2000). Lyndon Johnson este politicianul care foloseşte primul termenul de ***c.v.*** în discursul său despre Marea Societate. Începând cu anii '70 apar numeroase lucrări cuprinzând evaluări globale ale ***c.v.*** americanilor. Se înfiinţează o societate ce reuneşte specialiştii în domeniu (ISQOLS – International Society for Quality-of-Life Studies), şi editează prestigiosul jurnal *Social Indicators Research*.

Foarte repede, preocuparea trece în Europa, unde în cele mai avansate state, precum Germania, Suedia sau Olanda, apar primele rapoarte sociale, colecţii organizate de indicatori şi publicate în volume în care sunt incluse analize comparative ale nivelurilor şi tendinţelor realizate de sociologi şi statisticieni, efortul sociologilor de a monitoriza dezvoltarea luând în considerare atât aspectele obiective, cât şi pe cele subiective. Influenţa se întinde şi în Europa de Est, unde Rudolf Andorka, în Ungaria, şi Cătălin Zamfir, în România, întreprind cercetări de ***c.v.*** încă de la sfârşitul anilor '70. În România, aceste studii au căpătat o adevărată tradiţie după 1990, când se înfiinţează, sub egida Academiei Române, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii (ICCV) care întreprinde cercetări periodice de monitorizare (Mărginean, 1990-2006), dând un impuls puternic învăţământului şi cercetării în domeniu. O multitudine de lucrări pe această temă sunt publicate în revista de profil *Calitatea vieţii*, editată de Academia Română.

Revenind în America, politica Guvernului Reagan, caracterizată, în contextul recesiunii economice, prin drastice reduceri ale tuturor cheltuielilor sociale, marchează o cotitură în acest trend ascendent al dezvoltării cercetărilor de ***c.v.***. SUA nu mai întreprind rapoarte sociale federale, dar apar o mulţime de studii cu arie tematică mai restrânsă, beneficiind de o finanţare privată şi locală. Se realizează rapoarte de dezvoltare şi de ***c.v.*** ale regiunilor şi oraşelor. Mai ales în SUA, Canada şi Australia, dar şi la nivel global apar tentative de a ierarhiza oraşele şi regiunile după criteriile ***c.v.*** pe care o oferă, cu efecte însemnate pe plan politic. Astăzi, în conştiinţa publică, liderii comunităţilor sunt tot mai mult consideraţi a fi responsabili de ***c.v.*** membrilor acestora.

Conceptul actual de ***c.v.*** are un caracter complex şi multidimensional, bazându-se pe recunoaşterea faptului că îmbunătăţirea ***c.v.***, atât la nivel societal, cât şi personal, presupune progrese în toate domeniile. Componente precum mediul fizic şi cel economic (nivelul de trai) sunt, desigur, foarte importante, dar aspectele care ţin de viaţa socială, cultură, politică ş.a.m.d. trebuie şi ele luate în considerare. De aceea este foarte importantă conceperea de sisteme de indicatori care să acopere întreaga gamă de dimensiuni ale vieţii. De exemplu, sistemul românesc de indicatori de ***c.v.*** cuprinde 21

de dimensiuni : persoana, populaţia, mediul natural, aşezările umane, locuinţa, mediul social, familia, ocuparea, ***c.v.*** de muncă, resurse macroeconomice pentru nivelul de trai, veniturile, consumul, serviciile pentru populaţie, gospodăria, învăţământul, asistenţa sanitară, cultura, asigurările şi asistenţa individuală, timpul liber, calitatea mediului politic, instituţiile de stat şi ordinea publică (Mărginean, 2005, p. 35).

Unele dimensiuni sunt măsurate prin indicatori sociali calculabili la nivelul societăţii ca întreg (de exemplu, rata şomajului), iar alţii prin indicatori măsuraţi la nivelul individului, prin anchete (încrederea în instituţii). De domeniile *personale* este răspunzător direct şi nemijlocit individul – bunăstarea personală, viaţa de familie etc. –, iar cele *publice* sunt rodul interacţiunii dintre oameni sau al acţiunii instituţiilor : viaţa politică, relaţiile dintre oameni, bunăstarea socială, siguranţa din locurile publice ş.a.m.d. Studii aprofundate au dovedit că domeniile personale (precum familia) sunt în general mai bine evaluate decât cele societale (precum viaţa politică), una dintre explicaţiile propuse fiind aceea că evaluarea propriei persoane şi a domeniilor apropiate ei este reglată de procese psihologice care urmăresc menţinerea unei imagini de sine ridicate.

Măsurarea ***c.v.*** se face atât prin abordări obiective, cât şi subiective. Condiţiile obiective în care trăieşte individul formează ceea ce numim nivel de trai, fiind măsurabile la nivel individual prin *indicatori de stare*, adică variabilele factuale din chestionare, sau, la nivel agregat, prin indicatori obiectivi. Dimensiunea subiectivă reprezintă modul cum aceste aspecte verificabile ale vieţii se reflectă în conştiinţa individuală. Domeniile relevante ale vieţii primesc o evaluare din partea omului însuşi, în termeni de bune-rele sau satisfăcătoare-nesatisfăcătoare, ceea ce permite măsurarea indicatorilor subiectivi, prin întrebări specifice incluse în anchetele sociologice. În plus, evaluarea aceasta nu este perfect dependentă de condiţiile obiective. De aceea trebuie să avem acces la subiectivitatea individuală, la ansamblul de credinţe, valori, aspiraţii, cutume ce generează criterii specifice de evaluare a condiţiilor de viaţă, ca şi la procesele cognitive şi afective inerente oricărei aprecieri a domeniilor semnificative. Dacă nu luăm în considerare componentele subiective ajungem la situaţia paradoxală descrisă de Haas (1999, p. 730) când, consultând o femeie în vârstă aflată de şase luni în stare de moarte cerebrală, fără să răspundă la stimuli şi uitată de prieteni şi rude într-un spital de recuperare, constată că : „Inima ei este în regulă, plămânii sunt OK, rinichii par să funcţioneze, iar greutatea ei este stabilă. Cantitatea din tuburile prin care este hrănită corect calculată. Personalul reuşeşte să-i menţină integritatea pielii”. A pretinde că pacientul în cauză are o viaţă bună apare, în modul cel mai izbitor, complet greşit. Pe orice scală de măsură, ***c.v.*** acestuia ar fi egală cu zero, pentru că, în absenţa conştiinţei individuale, conceptul nu are sens. Desigur, măsurile obiective par să ridice cele mai puţine probleme de validitate sau fidelitate. De exemplu, într-o economie cu un grad mare de monetarizare, venitul reflectă cel mai corect bunăstarea materială a acelei gospodării. Totuşi, pentru unele domenii cu greu putem găsi modalităţi obiective de măsură, fie pentru că ele pur şi simplu nu există – să luăm, de pildă, cazul prieteniei –, fie pentru că nu avem un consens asupra nevoilor specifice ale indivizilor. Atunci se apelează la măsuri subiective, adică la rapoartele subiecţilor. Acestea constau, la rândul lor, în :

- indicatori de evaluare a calităţii percepute a vieţii, reprezentând modul cum indivizii îşi evaluează propriile domenii ale vieţii (indicatori sectoriali sau particulari), dar şi viaţa ca întreg (indicatori globali, obţinuţi prin însumarea diferitelor evaluări ale sferelor vieţii) ;

- indicatori de satisfacţie cu viaţa, care măsoară satisfacţia pe care o au indivizii cu domeniile vieţii sau cu viaţa ca întreg;
- indicatori de fericire, o „înregistrare a gradului de plinătate, exaltare, bucurie accentuată, fericire/nefericire, disperare, nenorocire al unei populaţii" (Zamfir, 1993, p. 747).

În practică este însă greu, dacă nu imposibil să deosebim măsurile de evaluare de cele de satisfacţie. Satisfacţia reprezintă ea însăşi o evaluare a unui domeniu. Sunt mulţumit de locuinţa mea fiindcă mi se pare bună, şi invers: mi se pare bună fiindcă sunt mulţumit de ea. Pe de altă parte, indicatorii de satisfacţie cu viaţa ca întreg şi cei ai fericirii sunt cunoscuţi sub numele de indicatori ai bunăstării subiective.

Întrucât între indicatorii subiectivi şi cei obiectivi nu se înregistrează o concordanţă perfectă, există o multitudine de teorii care modelează relaţia dintre aceştia. La nivel individual, opinia cea mai răspândită este că bunăstarea subiectivă se compune pe baza contribuţiei satisfacţiei cu domeniile relevante ale vieţii (locuinţă şi vecinătate, viaţa de muncă, viaţă de familie, relaţiile cu ceilalţi ş.a.m.d.). Acest model este cunoscut şi sub numele de modelul *bottom-up* (de jos în sus) şi este sociologic: condiţiile vieţii individului îi determină şi modul cum este mulţumit sau fericit cu viaţa lui ca întreg. Pe de altă parte, variabilele care ţin de poziţia în societate (sex, vârstă, educaţie etc.) explică puţin din variaţia bunăstării subiective, ceea ce i-a determinat pe unii specialişti să propună un model opus, *top-down* (de sus în jos), în care satisfacţia cu viaţa ca întreg, influenţată de variabile dispoziţionale şi de trăsături psihologice, precum extroversia are efect asupra evaluării diferitelor domenii ale vieţii. De exemplu, persoanele fericite tind să-şi evalueze mai pozitiv diferitele aspecte ale vieţii. La limită, s-a afirmat că fericirea individuală este predeterminată biologic: de exemplu, un studiu asupra gemenilor monozigotici crescuţi separat a relevat că fericirea lor este corelată în proporţie de aproximativ 80% (Lykken şi Tellegen, 1996, p. 186), cu alte cuvinte că depinde foarte puţin de condiţiile diferite prin care au trecut aceştia.

Predicţia teoriilor biologice este că bunăstarea subiectivă este o trăsătură stabilă. În realitate, această variabilă „este destul de stabilă pe termen scurt, dar nu şi pe termen lung, nici în mod relativ şi nici absolut" (Veenhoven, 1994, p. 101). Teoria acestui autor, numită a *oportunităţilor pentru o viaţă bună*, afirmă că o persoană este fericită când ofertele societăţii sunt de calitate, iar cererile acesteia sunt rezonabile. Ea este cel mai bine testată în comparaţii internaţionale: statele cu cel mai mare PIB au şi fericirea medie cea mai ridicată (de pildă, în Europa, corelaţia între nivelurile acestor variabile este de aproximativ 0,85). Acest lucru se datorează însă şi faptului că bogăţia societăţii se distribuie prin intermediul bunurilor publice (de exemplu, infrastructură, transporturi, servicii de sănătate de calitate) şi este corelată pozitiv cu nivelurile condiţiilor nonmateriale, precum libertatea religioasă, culturală, politică şi economică. Variabilitatea atât de mare a fericirii între indivizi şi grupuri nu poate fi explicată decât prin faptul că cel mai important factor care o afectează îl reprezintă condiţiile legate de mediul socioeconomic.

De o anumită susţinere teoretică beneficiază şi teoriile standardelor relative. Michalos (1985) găseşte că satisfacţia cu diferite domenii de viaţă este influenţată de o diversitate de comparaţii intra- şi interpersonale, precum cea cu starea din trecut sau cea cu propriile aspiraţii (*teoria discrepanţelor multiple*). Formularea cea mai elaborată o găsim în teoria comparării, propusă de Brickman şi Campbell (1971), care prezice că oamenii se adaptează circumstanţelor. Autorii găsesc că nivelurile satisfacţiei cu viaţa ale câştigătorilor

la loterie şi ale celor care au suferit infirmităţi importante revin, după o anumită perioadă, la niveluri dacă nu identice, cel puţin uşor mai ridicate, respectiv mai scăzute faţă de cele de dinaintea momentului când evenimentele respective au avut loc. Această presupusă „capcană hedonică”, în care progresele materiale şi sociale nu se răsfrâng asupra indivizilor din cauza faptului că aceştia îşi schimbă aspiraţiile pe măsura satisfacerii nevoilor, nu exclude însă faptul că dezvoltarea socială aduce după sine o ***c.v.*** mai mare, inclusiv la nivel subiectiv.

Rezumând, ***c.v.*** este un concept contemporan care uneşte preocupările individuale pentru obţinerea fericirii cu obiectivele politice ale unei societăţi bazate pe responsabilitatea autorităţilor în faţa cetăţeanului şi devine din ce în cel mai mult un scop al dezvoltării sociale. Evaluarea calităţii vieţii se face la nivel individual şi social, urmărind o gamă largă de dimensiuni surprinse prin măsuri obiective şi subiective.

Sergiu BĂLŢĂTESCU

Capital simbolic

Capitalul simbolic (***c.si.***) reprezintă „orice tip de proprietate (orice tip de capital fizic, economic, social, cultural) care este percepută de agenţii sociali […] astfel încât aceştia sunt capabili să o cunoască, să o recunoască şi să îi acorde valoare” (Bourdieu, 1999, p. 85). Termenul ***c.si.*** a fost introdus în sociologie de sociologul francez Bourdieu. Spre deosebire de celelalte tipuri de capital, cel simbolic nu există în sine, ci este o realitate latentă menită să pună în valoare potenţialităţile individuale preexistente. ***C.si.*** este reprezentat de „orice formă de capital utilizată în scopul obţinerii de foloase, graţie nu capitalului în sine, ci reprezentării asupra sa, legitimităţii pe care acesta o conferă posesorului în faţa celorlalţi” (Voicu, 2005, p. 156). În esenţă, capitalul simbolic este elementul care ajută la valorificarea celorlalte tipuri de capital, la adaptarea şi punerea în valoare în funcţie de situaţie a capitalului economic sau social în vederea atingerii scopurilor dorite. ***C.si.*** nu numai că ajută la valorificarea celorlalte tipuri de capital, dar se poate converti în ele, la fel cum şi capitalul economic sau social se poate converti în ***c.si.***

De exemplu, o persoană care este mai bine informată cu privire la legislaţia în vigoare, având studii în domeniul dreptului (adică un stoc de capital uman crescut), va fi utilă comunităţii căreia îi aparţine, furnizând expertiză de specialitate în elaborarea unor proiecte de dezvoltare comunitară. Expertiza pe care o are îi conferă o poziţie privilegiată în cadrul grupului, dobândind respect din partea celorlalţi. În acest caz, capitalul uman se converteşte în ***c.si.***, cunoştinţele în prestigiu social. Însă faptul că membrii comunităţii respective au valorizat cunoştinţele persoanei respective reprezintă esenţa ***c.si.*** Într-un context cultural şi social diferit, în care stocul de cunoştinţe al persoanei nu ar fi fost considerat valoros de către membrii societăţii, capitalul uman nu s-ar mai fi convertit în cel simbolic, iar prestigiul persoanei respective nu s-ar mai fi datorat cunoaşterii pe care o deţine.

Dacă putem defini capitalul uman prin „a şti”, pe cel social prin „a fi” (în relaţie cu alte persoane) şi pe cel economic prin „a avea”, ***c.si.*** înseamnă „a crede” (Sandu, 1996). Autorul arată că, urmând linia lui Bourdieu, conceptul de ***c.si.*** trimite la valori sociale,

care sunt „entităţi culturale ce se pot converti în bunuri materiale, productivitate, putere" (Sandu, 1999, p. 29). Valorile reprezintă esenţa ***c.si.***, fiind elementul determinant care potenţează/pune în valoare celelalte tipuri de capital. De exemplu, în cazul unor comunităţi de tip tradiţional, educaţia formală a fetelor nu este deloc valorizată. În schimb, este valorizată imaginea femeii ca mamă şi soţie. Din acest motiv, femeile care aparţin acestor comunităţi şi acumulează un stoc ridicat de educaţie formală (de tip studii universitare), însă nu s-au căsătorit de timpuriu şi nu au copii, nu beneficiază de prestigiu social în comunitatea de provenienţă, pentru că această comunitate valorizează familia şi copiii, nu cariera universitară. În acest context, ***c.si.*** este ceva care există „în ochii celui care priveşte", potenţând sau, dimpotrivă, devalorizând caracteristicile individuale, esenţa sa rămânând valorile sociale.

La nivel social, valorile sunt realităţi sociale latente care nu pot fi direct măsurate şi au un anumit grad de stabilitate în timp (Voicu, 2002 ; Easter, Mohler, Vinken, 2006). Valorile sunt transmise prin procesul de socializare şi caracteristice unei anumite generaţii, modificându-se la nivel social odată cu schimbarea generaţiilor (Inglehart, 1990, 1997 ; Easter, Mohler şi Vinken, 2006). Cu toate acestea, sistemele individuale de valori sunt suficient de flexibile şi se transformă pe parcursul vieţii individuale în funcţie de contextele social, economic, politic, reflectând evoluţiile marcante din societate.

Numeroase studii indică relaţia dintre dezvoltarea socială şi schimbarea ***c.si.*** la nivel social. Dezvoltarea socială este însoţită de schimbarea tipului de ***c.si.*** Practic, orice evoluţie de la un tip de societate la altul este însoţită de o transformare a câmpului valorilor individuale şi a modului în care este valorizat şi valorificat capitalul uman, social sau economic. Două abordări teoretice au încercat să explice relaţia care există între dezvoltare şi evoluţia valorilor sociale. Una face referire la trecerea de la colectivism la individualism valoric, în contextul evoluţiei de la societăţi tradiţionale la cele moderne, cu un grad crescut de complexitate instituţională şi socială. Cea de-a doua orientare abordează schimbarea valorică în termenii trecerii de la materialism la postmaterialism valoric, simultan cu evoluţia societăţilor pe axa tradiţional-modern-postmodern.

Prima abordare pune în relaţie trecerea de la societăţile sărace predominant agrare, în care viaţa socială se desfăşoară preponderent în comunităţi rurale mici la societăţile urbanizate (bogate, cu un nivel de dezvoltare şi de complexitate socială ridicat) cu schimbarea valorică de la colectivism la individualism (Triandis *et al.*, 1993). Cele două dimensiuni individualism-colectivism formează un continuum pe care pot fi ordonate societăţile umane, cei doi poli fiind însă tipuri ideale (Schwartz, 1990). Supravieţuirea societăţilor agrare, sărace, depinde de coeziunea socială şi de subordonarea individuală faţă de scorurile grupului. În satele sărace din societăţile agrare sau în oraşele fortificare din Evul Mediu, supravieţuirea individului era strâns legată de cea a grupului. Obţinerea unei recolte agricole bune era scopul căruia i se subordonau indivizii, subordonare manifestată şi în cazul oraşelor-cetate atacate de către inamici. Astfel, se dezvoltă o serie de orientări valorice colectiviste, în care scopurile individuale sunt în mare măsură subordonate scopurilor grupului de apartenenţă. Grupurile primare, precum familia extinsă, vecinătatea sau grupurile de muncă se bucură de o valorizare deosebită, individul fiind subordonat scopurilor acestor grupuri. Socializarea în culturile colectiviste pune accentul pe tradiţie, obedienţă, datorie, sacrificiu pentru grup, cooperare, interdependenţă, acceptarea autorităţii (Triandis *et al.*, 1993 ; Schwartz, 1990).

În opoziţie, societăţile individualiste sunt cele bogate, urbanizate, caracterizate printr-un grad crescut de mobilitate socială şi geografică şi prin expunerea la mijloacele

de comunicare în masă (Triandis *et al.*, 1993). În aceste societăţi, apartenenţa la grup este multiplă şi mult mai fluidă, indivizii „migrând” geografic şi cultural de la un grup la altul în decursul vieţii. În acest context, dependenţa de grupul familiei sau al vecinătăţii nu mai este totală, persoanele dezvoltând identităţi culturale şi sociale multiple. Societăţile individualiste sunt caracterizate prin grupuri primare restrânse (de tipul familiei nucleare) şi prin relaţii sociale secundare în care oamenii dezvoltă obligaţii specifice de tip contractual (Schwartz, 1990). Societăţile individualiste dau prioritate scopurilor individuale faţă de cele ale grupului, punând accentul pe valori precum autodirecţionare, încredere de sine, independenţă şi creativitate.

Pornind de la ideea de individualizare a valorilor sociale sub impactul modernizării, Ester, Halman şi De Moor (1994) arată că societăţile moderne sunt caracterizate de o individualizare a sistemelor de valori personale. Abordarea este puţin diferită de cea propusă de Schwartz şi Triandis, fiind practic o continuare a acesteia. Ideea de la care porneşte această abordare este că schimbarea socială spre modernism şi postmodernism, care a condus la apariţia unor societăţi individualiste, îl scoate pe individ de sub tutela grupului şi îl eliberează de constrângerile unei societăţi înalt normative şi uniformizatoare. În acest context, sistemele de valori individuale se transformă, se individualizează, fiecare persoană începând să-şi creeze o ierarhie proprie a valorilor, diferită de cea a altor membri ai societăţii. Practic are loc un proces nu doar de individualizare a societăţilor, ci şi a sistemelor de valori individuale.

Cea de-a doua abordare, propusă de Inglehart şi Welzel (2005) leagă procesul de schimbare valorică de cel de dezvoltare umană, înţeleasă că dezvoltare a capacităţilor şi oportunităţilor fiinţelor umane de a-şi baza vieţile pe alegerea liberă. În fapt, schimbarea valorică nu însoţeşte doar procesul de dezvoltare umană, ci este parte a acestui proces. Autorii arată că în societăţile sărace, în care oamenii nu pot să-şi satisfacă nevoile de bază, valorile dominante sunt cele ale supravieţuirii. Indivizii sunt interesaţi doar de supravieţuirea biologică şi dau prioritate valorilor materialiste precum : conformismul, obedienţa, evitarea riscului, valorizarea familiei şi supunerea faţă de autoritatea tradiţională, în special cea religioasă. Toate acestea sunt menite să protejeze individul de riscurile care ar putea să apară într-o situaţie necunoscută, însă îi reduc considerabil capacitatea de a acţiona în virtutea propriilor dorinţe şi a alegerilor individuale.

În opoziţie, în societăţile bogate, cu un nivel crescut de dezvoltare, indivizii pot să-şi satisfacă nevoile de bază cu uşurinţă, nefiind expuşi riscului foametei, al deprivării de locuinţă sau al îmbolnăvirilor. Societatea este suficient de bogată, astfel încât aproape toţi membrii ei pot să aibă o viaţă la limita decenţei, iar supravieţuirea nu mai constituie un scop în sine. În acest context oamenii devin mai puţin supuşi constrângerilor sociale şi pot să-şi exprime mai liber propria personalitate. Valorile sociale caracteristice sunt cele de tip postmaterialist, de tipul autoexprimării individuale, preocupării pentru calitatea vieţii, pentru calitatea mediului, pentru toleranţă. În centrul acestui tip de societate se află posibilitatea de alegere liberă individuală. În esenţă, trecerea de la sărăcie la bunăstare se traduce prin creşterea posibilităţii de alegere individuală, care este însăşi esenţa procesului de dezvoltare umană.

Mălina VOICU

Capital social

Capitalul social (***c.so.***) este un concept dezvoltat în anii ’90 în analizele sociologice şi promovat în proiectele de dezvoltare socială şi comunitară. Răspândirea acestui concept se datorează în mare măsură rolului important acordat acestei resurse în proiectele Băncii Mondiale. În acest context s-a conturat concepţia conform căreia existenţa unui stoc important de ***c.so.*** la nivelul unei comunităţi/societăţi reprezintă o condiţie a dezvoltării sociale. Filosofia pe care se fundamentează această poziţionare a ***c.so.*** în centrul proiectelor de dezvoltare socială se bazează pe sublinierea importanţei unor atribute ale formaţiunilor sociale cum ar fi : intensitatea şi calitatea relaţiilor, nivelurile şi tipurile de încredere, normele, toleranţa în realizarea cu succes a acţiunilor colective.

În măsura în care aprobarea, derularea şi evaluarea proiectelor, care au la bază această filosofie de dezvoltare, includ conceptul de ***c.so.***, se pune problema majoră a definirii clare, a stabilirii criteriilor şi instrumentelor de măsurare a acestuia. Mai mult, este necesară identificarea tipurilor şi formelor de ***c.so.***, a proprietăţilor şi modalităţilor în care acesta poate fi generat. Deşi instituţiile interesate (în special Banca Mondială) au dezvoltat cercetări şi lucrări proprii pe tema ***c.so.***, conceptul a fost analizat în literatura sociologică înainte de a fi inclus în proiectele de dezvoltare socială.

Prima utilizare a termenului este atribuită Lydei Judson Hanifan (1916), într-o analiză a importanţei bunei credinţe, simpatiei, a interacţiunii sociale şi a reunirii acestora într-o resursă necesară oricărei iniţiative constructive dintr-o comunitate.

Deşi a beneficiat de o mare varitate de definiţii, ***c.so.*** păstrează o notă comună şi anume accentuarea ideii de resursă disponibilă individului sau unei formaţiuni sociale. Dacă ideea de resursă este clară, situarea acesteia la nivelul relaţiilor şi structurii sociale ridică o serie de dificultăţi în ceea ce priveşte posibilitatea de observare, măsurare, înţelegere a modului în care se activează şi, cel mai important, a utilităţii. Desprinderea utilităţii este cel mai important aspect, în măsura în care, dacă vorbim despre o resursă, ne interesează cum ne putem folosi de aceasta, cum o putem creşte sau măcar menţine, şi evident care este convertibilitatea ei.

Spre exemplu, cu un anumit capital economic (să presupunem o sumă de bani disponibilă la un moment dat) putem achiziţiona ceva, îl putem investi, îl putem împrumuta. De asemenea, avem şi o idee despre modalităţile în care putem păstra, economisi aceşti bani, sau îi putem investi pentru a obţine şi mai mulţi. Nu în ultimul rând, avem în minte anumite bunuri, servicii, sau alte resurse în care îi putem transforma (convertibilitatea).

În cazul ***c.so.***, deprinderea modurilor în care poate fi folosit, a modalităţilor de menţinere, acumulare, sau transformare nu este simplă tocmai datorită localizării acestuia la nivelul relaţiilor şi structurilor sociale.

Din cauza dificultăţilor amintite, eforturile de definire a ***c.so.*** s-au concretizat de cele mai multe ori în descrierea dimensiunilor operaţionale ale acestuia. Un exemplu de definiţie în acest sens este cea oferită de Putnam (1993, 2001, p. 188) care descrie ***c.so.*** prin referire la „…caracteristicile organizării sociale, cum ar fi încrederea, normele şi relaţiile ce pot îmbunătăţi eficienţa socială prin facilitarea acţiunii coordonate”.

Analiza dimensiunilor ***c.so.*** s-a realizat în mod diferenţiat, în funcţie de nivelul individual sau colectiv al beneficiarilor.

Indiferent însă dacă ne raportăm la nivelul individului sau al colectivităţii, dimensiunile ***c.so.*** pot fi clasificate în funcţie de natura mai mult sau mai puţin concretă, observabilă, măsurabilă. Mai puţin observabile sunt acele dimensiuni care ţin de atitudinile, aprecierile şi evaluările individului. Astfel de dimensiuni sunt : încrederea şi toleranţa. Mai concrete şi observabile prin caracterul lor exterior indivizilor şi constrângător sunt acele dimensiuni referitoare la norme şi valori de cooperare sau reciprocitate, practici participative instituţionalizate. Dimensiunile care cunosc cel mai înalt grad de obiectivare sunt cele referitoare la reţele, relaţii şi forme de organizare.

Capitalul social la nivel individual

La nivel individual, ***c.so.*** se referă la resursele existente la nivelul relaţiilor şi reţelelor la care o persoană este conectată şi pe care aceasta reuşeşte să le acceseze, să le utilizeze sau să le pună la dispoziţia altora.

Aceste resurse pot fi bunuri materiale (de exemplu, un împrumut fără dobândă), o poziţie socială superioară (spre exemplu, o slujbă sau o nouă funcţie) sau chiar alte forme de ***c.so.*** (conectarea la alte reţele care se pot dovedi utile în viitor). Cunoştinţele, relaţiile pot constitui astfel de forme de ***c.so.*** în măsura în care individul le va utiliza pentru a obţine resursele de care are nevoie sau pentru a-şi atinge interesele. Chiar dacă aceste resurse nu sunt valorificate, ele au o utilitate simbolică pentru individ, fapt care îi poate defini poziţia socială. În acest sens este evidenţiată legătura dintre ***c.so.*** (în special a valorii simbolice reprezentate) şi poziţia în ierarhia structurii sociale (Lin, 1999).

Mai mult decât atât, din perspectiva aspectelor menţionate (a funcţiilor de facilitare a accesului la resurse), ***c.so.*** creşte probabilitatea reuşitei iniţiativelor antreprenoriale, iar în spaţiul organizaţional, mai ales la nivelul conducerii, devine necesar cu precădere în relaţiile acesteia cu mediul organizaţional (clienţi, organizaţii, spaţiu instituţional etc.). Spre exemplu, un director sau un manager conectat la mai multe reţele, având mai multe relaţii favorabile, poate avea un acces rapid la informaţie, ceea ce îi poate crea un avantaj competitiv.

Încrederea este una dintre dimensiunile frecvent incluse în analiza ***c.so.*** O descriere a modului de funcţionare a acesteia la nivel individual a fost realizată de Coleman (1990). Investirea încrederii conferă resurse celui în care se investeşte, facilitându-i acţiunea ; dacă este o persoană care merită, investiţia va aduce beneficii şi celor care au investit. Extinderea încrederii într-o persoană care nu merită acest lucru îi conferă acesteia putere, dar nu mai aduce beneficii celor care au investit şi astfel va conduce la retragerea încrederii. Retragerea simultană a încrederii de către mai multe persoane dintr-odată – contracţia încrederii – reduce foarte mult potenţialul de acţiune al celor în care a fost investită încrederea.

Normele reciprocităţii constituie o altă dimensiune a ***c.so.***, în măsura în care facilitează accesul individului la resurse. Respectarea normelor reciprocităţii permite scăderea costurilor de tranzacţie[1] şi dezvoltarea durabilă a acelor relaţii care îi facilitează accesul (repetat şi la intervale variabile) la resursele dezirabile din punctul de vedere al individului.

---

1. Ne referim aici în principal la scăderea costurilor supravegherii şi impunerii respectării normelor contractuale într-o relaţie de schimb. Acest cost al respectării normelor se reflectă direct în uşurinţa şi eficienţa cu care se desfăşoară relaţiile de schimb. Un exemplu la limită de relaţie

Capitalul social la nivel colectiv

La nivelul colectivităţilor, funcţiile ***c.so.*** se structurează în mod diferit faţă de nivelul individual.

În cercetarea comparată asupra regiunilor italiene cu privire la performanţa instituţională, R. Putnam dezvoltă conceptul de ***c.so.*** pentru a explica succesul pe care l-au experimentat regiunile din nord. Ipoteza centrală este cea conform căreia în comunităţile care deţin un stoc important de ***c.so.***, fenomenele de cooperare şi de coordonare eficientă vor fi mai frecvente şi mai facile şi astfel va creşte capacitatea de rezolvare a problemelor colectivităţii. De asemenea, probabilitatea apariţiei unor fenomene care scad „productivitatea" acţiunilor colective cum ar fi, spre exemplu, dilemele acţiunii colective[1] (analizate de teoria jocurilor), se presupune că se reduce semnificativ în comunităţile care deţin ***c.so.***

Principalele dimensiuni ale ***c.so.*** care permit coordonarea eficientă, consideră Putnam, sunt normele reciprocităţii generalizate şi reţelele angajamentului civic.

Reciprocitatea generalizată presupune „o relaţie continuă de schimb, care rămâne pe moment nerăsplătită şi neechilibrată, dar care presupune că ambele părţi se aşteaptă ca favoarea oferită acum să fie întoarsă mai târziu" (Putnam, 1993, 2001, p. 193).

Fukuyama (2000, p. 3) extinde această dimensiune normativă a ***c.so.*** la ansamblul normelor informale care promovează cooperarea între doi sau mai mulţi indivizi. În acest sens, precizează Fukuyama, încrederea, reţelele sau formele de asociere constituie doar epifenomene ale ***c.so.*** şi nu trebuie confundate cu acesta.

A doua dimensiune, a reţelelor angajamentului civic, se referă la forme asociaţionale bazate pe interacţiuni orizontale intense (asociaţii între vecini, cooperative, cluburi sportive etc.). Cu cât mai dense sunt aceste reţele într-o comunitate, cu atât mai probabil este ca cetăţenii ei să fie capabili să coopereze pentru folosul comun decurgând o serie de avantaje cu implicaţii deosebit de importante : creşterea costurilor potenţiale ale celui care trişează ; susţinerea normelor reciprocităţii ; facilitarea comunicării şi îmbunătăţirea fluxului de informaţii legate de credibilitatea indivizilor ; conservarea succesului cooperării anterioare, ca model util pentru o colaborare ulterioară (Putnam, 1993, 2001, p. 195).

Reţelele angajamentului civic şi normele reciprocităţii generalizate sunt considerate principalele surse ale unei noi dimensiuni ale ***c.so.***, şi anume încrederea. În situaţia în care monitorizarea schimburilor, contractelor, interacţiunilor este prea costisitoare sau

---

contractuală în care costurile tranzacţionale sunt minimizate îl reprezintă afacerile încheiate printr-o simplă strângere de mână, fără alte forme instituţionalizate care să asigure respectarea contractului.

1. Situaţia în care, prin combinarea acţiunilor raţionale (de urmărire a interesului propriu) ale indivizilor, dar în lipsa oricărei forme de cooperare se ajunge la un rezultat inferior faţă de situaţia caracterizată prin coordonarea efortului. Spre exemplu, în lipsa coordonării şi cooperării, probabilitatea apariţiei unor mişcări sociale de protest, precum o grevă, ar fi scăzută, deoarece nici un actor nu-şi asumă costurile unei acţiuni solitare. În acelaşi mod poate fi imaginată, spre exemplu, problema curăţeniei locurilor publice. În lipsa cooperării şi coordonării, probabilitatea ca un actor să iniţieze o acţiune este mică în măsura în care raportul dintre costurile şi beneficiile acţiunii sale nu-i permite acest lucru. Vezi acţiunea colectivă.

imposibilă, încrederea rămâne elementul fundamental de coordonare a acţiunii colective. Cu alte cuvinte, cu cât nivelul încrederii într-o comunitate este mai mare, cu atât mai mare este şi probabilitatea cooperării.

Din punctul de vedere al posibilităţilor de facilitare a cooperării şi coordonării acţiunilor colective, formele cele mai productive ale încrederii sunt cea generalizată şi cea morală.

Încrederea generalizată, în opoziţie cu încrederea particularizată (încrederea în indivizii cu caracteristici similare), presupune încrederea în „oameni pe care nu-i cunoaştem", încredere în ceilalţi (Uslaner, 2002, pp. 2-6). Sursele acestei forme de încredere, precizează Putnam (1993), sunt reprezentate de celelalte dimensiuni complementare ale ***c.so.***, normele reciprocităţii generalizate şi reţelele angajamentului civic. Prin „exerciţiul" interacţiunii în reţele din ce în ce mai extinse şi practica schimbului fundamentat pe normele reciprocităţii generalizate, încrederea în ceilalţi se extinde şi se generalizează.

Încrederea morală, a doua formă de încredere, cu un potenţial crescut de facilitare a acţiunii colective, este considerată în opoziţie cu încrederea strategică. Dacă încrederea strategică presupune cunoaşterea situaţiei individului, în care se investeşte şi pe baza unui calcul raţional, încrederea morală nu este dependentă de contextul social şi se bazează pe o viziune optimistă asupra lumii şi asupra bunelor intenţii. Ideologiile pot constitui o sursă a acestei forme de încredere prin anumite viziuni asupra lumii pe care le propun indivizilor.

Sandu (1999, p. 70) introduce o nouă formă a încrederii interpersonale, şi anume toleranţa. Astfel, forma „slabă" a încrederii interpersonale sau intergrupale – toleranţa– poate fi concepută ca o nouă dimensiune, implicând o definire pozitivă a celuilalt.

Ca modalitate de creştere a eficienţei acţiunii colective şi astfel a ***c.so.***, Coleman (1990) propune dimensiunea relaţiilor de autoritate, ce constă în transferarea drepturilor de control ale unui actor social, în cadrul unei activităţi, unui alt actor, având ca rezultat concentrarea drepturilor de autoritate în mâinile unui singur actor social. Această dimensiune poate reprezenta o formă de ***c.so.*** în măsura în care este corelată şi susţinută de încredere. Astfel, o acţiune realizată de un lider, care se bucură de încrederea oamenilor şi a fost învestit cu autoritate, se realizează mai eficient decât o acţiune realizată de un singur individ, dar care nu este învestit cu autoritate.

Astfel, dincolo de fundamentarea raţionalistă a dinamicii încrederii, Coleman (1990) accentuează valoarea acesteia pentru realizarea acţiunilor colective şi, mai ales, rolul pe care creditul acordat unei persoane îi conferă acesteia puterea de a iniţia şi întreţine o acţiune chiar şi în calitate de lider.

Capitalul social şi instituţiile

C.so. constituie una dintre componentele esenţiale ale răspunsului pe care Putnam îl elaborează pentru întrebarea cu care debutează analiza sa comparativă asupra regiunilor italiene. De ce unele guverne democratice reuşesc, iar altele eşuează?

Performanţa instituţiilor în implementarea noilor programe şi politici se află însă în strânsă legătură cu ***c.so.*** existent în comunitate în special sub forma coordonării şi încrederii. Astfel, în planul relaţiei dintre implementarea instituţională şi ***c.so.*** este dezvoltată şi dimensiunea încrederii în instituţii sau încrederea politică. Importanţa

acestei relaţii este descrisă funcţional în ecuaţia ***c.so.*** (Sandu, 2003, p. 20) ca fundamentând cooperarea potenţială sau conformarea la cerinţele instituţionale.

Vlăsceanu (2001, p. 135), aducând în discuţie noile modele de dezvoltare socială, subliniază faptul că una dintre condiţiile operabilităţii instituţiilor formale (nu este suficient doar importul sau imitarea unor structuri instituţionale) o reprezintă ***c.so.*** şi cel intelectual disponibil.

Relaţia dintre ***c.so.*** şi instituţii presupune cel puţin două dimensiuni.

Prima dintre ele se referă la încrederea politică cu care este învestită instituţia, crescând astfel probabilitatea implementării cu succes a proiectelor care presupun acţiuni colective coordonate (ne referim la cazurile de coordonare directă a acţiunilor). Spre exemplu, încrederea în iniţiativele, capacitatea de coordonare, onestitatea unei autorităţi publice locale poate să crească nivelul de implicare al membrilor în derularea proiectelor.

Cea de-a doua se referă la succesul proiectelor instituţionale datorate nu în mod necesar încrederii cu care este învestită, ci uşurinţei cu care comunitatea cooperează şi se coordonează în spaţiul public, fapt care permite instituţiilor să propună, să implementeze, să administreze mai uşor şi mai rapid proiectele, politicile şi problemele comunităţii (cu costuri tranzacţionale minime). Cu alte cuvinte, existenţa unui nivel înalt de ***c.so.*** permite instituţiilor să implementeze şi să coordoneze cu eforturi şi costuri minime proiectele de dezvoltare.

Proprietăţile capitalului social

Două proprietăţi distinctive ale ***c.so.*** au fost identificate de Putnam (1993), prin comparaţie cu alte tipuri de capital : aspectul de bun public şi capacitatea autogenerativă.

Ca atribut al structurii sociale în care este cuprinsă o persoană, ***c.so.*** nu este proprietatea privată a unei persoane care beneficiază de ea. Spre deosebire de capitalul fizic şi capitalul uman, în care investiţia atrage un rezultat concret al cărui singur beneficiar este investitorul, în cazul unor forme de ***c.so.***, lucrurile nu stau aşa. Spre exemplu, de formarea şi funcţionarea unor asociaţii de multe ori beneficiază nu numai membrii acesteia, ci şi comunitatea în care se află.

Vorbind de două tipuri ideale de echilibre sociale spre care tind comunităţile, Putnam accentuează importanţa unei alte proprietăţi a ***c.so.*** şi anume capacitatea autogenerativă a stocurilor de ***c.so.*** Stocurile de ***c.so.***, cum ar fi încrederea, normele şi reţelele tind să fie autoregenerante şi cumulative. Acolo unde acest mecanism (autogenerativ) acţionează în sens pozitiv se ajunge la echilibre sociale cu niveluri înalte de cooperare, încredere, reciprocitate, angajament civic şi bunăstare economică. Absenţa acestor trăsături din comunităţile *ne-civice* este şi ea autoregenerantă : înşelăciunea, neîncrederea, eschivarea, exploatarea, izolarea, dezordinea şi stagnarea se intensifică una pe cealaltă.

Coleman (1990) descrie o serie de factori care contribuie la crearea, menţinerea sau distrugerea ***c.so.***

Închiderea reţelelor sociale este un factor care influenţează producerea sau distrugerea ***c.so.*** Închiderea este foarte importantă atunci când este vorba de încredere, întrucât un anumit grad de închidere este valoros pentru indivizii care trebuie să decidă dacă trebuie sau nu să aibă încredere.

Stabilitatea structurii sociale este un alt factor care influenţează crearea sau distrugerea ***c.so.*** Astfel, mobilitatea individuală constituie o acţiune potenţial distructivă.

Ideologia este un al treilea factor care poate afecta crearea şi distrugerea ***c.so.*** O ideologie poate crea ***c.so.*** impunându-i unui individ cerinţa de a acţiona în interesul altcuiva.

Pe lângă aceşti factori mai există şi alte categorii care pot influenţa formarea ***c.so.***, cum ar fi cele care fac persoanele mai puţin dependente una de alta. Sursele oficiale de suport a nevoilor sub forma ajutoarelor guvernamentale sau de alte tipuri reprezintă un asemenea factor. Prezenţa acestor alternative influenţează ***c.so.*** în sensul deprecierii lui, şi nu al întăririi, înnoirii lui. Cu cât persoanele cer ajutor una alteia mai mult, cu atât va fi mai mare cantitatea de ***c.so.*** generat.

Capitalul social, „veriga lipsă” a strategiilor de dezvoltare ale Băncii Mondiale ?

Analizele, în principal cele realizate de R. Putnam cu privire la legătura dintre ***c.so.*** şi succesul guvernelor democratice, performanţa instituţională, dezvoltarea comunitară şi socială din preajma anilor ’90 au determinat adoptarea conceptului în proiectele derulate de Banca Mondială (vezi *Banca Mondială ca actor al dezvoltării sociale*).

Considerat în principal ca „veriga lipsă” (Grootaert, 1998), capabil să explice succesul sau insuccesul diferenţiat al recomandărilor şi politicilor Băncii Mondiale în diferite regiuni, ***c.so.*** i se acordă spaţii de analiză tot mai largi pe fondul legăturii cu dezvoltarea socială (ca instrument de fundamentare a strategiilor de dezvoltare „de jos în sus”, alături de alte concepte precum participare, implicare, responsabilitate civică).

Interesul pentru ***c.so.*** s-a dezvoltat pe fondul mai larg al schimbării viziunii şi strategiilor Băncii Mondiale cu privire la dezvoltare.

Dacă iniţial politica de dezvoltare a BM s-a concentrat asupra dimensiunii economice, treptat acest lucru a început să se schimbe. În anii ’70 şi începutul anilor ’80, obiectivul major al cercetătorilor din cadrul Băncii Mondiale era creşterea eficienţei economice a proiectelor. Se considera că aceste proiecte vor contribui la dezvoltarea economică şi astfel vor ameliora sărăcia. Cu toate acestea, la mijlocul anilor ’70, precizează Gloria Davis (2004, p. 1), apare o propunere radicală la vremea aceea pentru Banca Mondială de a se angaja un număr de antropologi şi sociologi pentru a fi implicată şi dimensiunea socială în proiecte. Aceşti cercetători au vizat însă tot creşterea eficienţei economice[1].

Pe măsură ce efectele adverse la nivel social ale proiectelor de dezvoltare pe scară largă deveneau evidente (spre exemplu, proiectele care vizau construirea unor baraje, reţele de irigaţii, autostrăzi)[2] şi ca urmare a criticilor publice cu privire la impactul

1. Gloria Davis, director al Departamentului pentru Dezvoltare Socială, menţionează explicit importanţa şi impactul pe care lucrările sociologului american de origine română Mihail Cernea (primul sociolog angajat în cadrul Băncii Mondiale) le-au avut în anii ’80 asupra necesităţii considerării factorilor sociali în implementarea proiectelor.
2. Punctul culminant al reacţiilor faţă de proiectele de dezvoltare ale Băncii Mondiale l-a reprezentat o campanie internaţională de proteste declanşate de proiectul Narmada. Acest proiect viza construirea unui baraj pe râul Narmada din vestul Indiei, implicând însă, alături de impactul

negativ al acestora asupra mediului, începând cu mijlocul anilor ’80 şi până la mijlocul anilor ’90, a apărut necesitatea luării în considerare a dimensiunii sociale. Ca reacţie, BM înfiinţează în cadrul Departamentului pentru o Dezvoltare Sustenabilă a Mediului un nou segment dedicat politicilor sociale.

Banca Mondială devine tot mai interesată de evaluarea impactului social al programului, de participarea, consultarea şi împuternicirea (*empowerment*[1]) beneficiarilor.

Începând cu mijlocul anilor ’90 se produc o serie de schimbări de concepţie prefigurate de Summitul Mondial pentru Dezvoltare Socială al ONU. Concluziile summitului, rezumate în Declaraţia de la Copenhaga din 1995, au avut un impact semnificativ asupra modului în care Banca Mondială consideră dimensiunea socială a proiectelor, oferind un cadru legitim pentru noile strategii de dezvoltare. Creşterea investiţiilor în sănătate şi educaţie, centrarea pe om şi pe dimensiunea participativă în dezvoltare, transparenţa, nondiscriminarea şi construirea capacităţii la toate nivelurile (stat, societate civilă, sector privat) constituie câteva dintre direcţiile strategice propuse prin declaraţie.

În acest context, în 1996, Reţeaua Dezvoltării Sociale din cadrul Băncii Mondiale a iniţiat un program de studii (Social Capital Initiative) vizând definirea, monitorizarea şi măsurarea ***c.so.***, coordonat de Christiaan Grootaert, cu sprijinul guvernului danez. În cadrul acestui program, în decursul a 5 ani, au fost produse 24 de lucrări şi 2 volume cuprinzând studii realizate pe un număr de 12 ţări.

C.so. al unei societăţi, în concepţia Băncii Mondiale, are în vedere instituţiile, relaţiile, atitudinile şi valorile care guvernează interacţiunile dintre oameni şi contribuie la dezvoltarea socială şi economică. El include valorile şi normele împărtăşite de comportament social, reflectate în relaţii personale, încredere, un simţ comun al responsabilităţii civice, care fac ca o societate să fie mai mult decât un ansamblu de indivizi.

Din perspectiva Băncii Mondiale, ***c.so.*** este considerat la trei niveluri : al relaţiilor orizontale ; al unui nivel care include şi relaţiile vertical-ierarhice şi dintre grupuri şi a nivelului macrostructural – al instituţiilor formale care, prin politicile asumate, promovează, facilitează, în calitate de mediu propice, formarea, menţinerea sau dezvoltarea ***c.so.*** Cu alte cuvinte, macroinstituţiile pot asigura mediul care modelează structura socială şi permit dezvoltarea normelor sociale.

Ca dimensiuni operaţionale utilizate în chestionarul (Integrated Questionnaire for the Measurement of Social Capital) (Grootaert, Narayan, Nyhan, Johnes, Woolcock, 2003) utilizat de Banca Mondială se află :

---

direct asupra mediului natural, şi mutarea unei comunităţi de 140.000 de oameni. Reacţiile au determinat renunţarea la împrumutul din partea Băncii Mondiale şi continuarea finanţării din resurse guvernamentale. Acest moment a reprezentat pentru Bancă una dintre raţiunile care au stat la baza schimbării viziunii şi a strategiilor spre luarea în considerare a efectelor sociale ale proiectelor.

1. *Empowerment* (împuternicire), termen corelat cu cel de consultare şi participare, presupune dezvoltarea capacităţii decizionale a unei comunităţi prin participarea crescută în formularea, implementarea şi evaluarea strategiilor, programelor, politicilor cu impact major asupra calităţii vieţii membrilor. Cu alte cuvinte, presupune o creştere a gradului de control al unei comunităţi asupra gestionării problemelor proprii. Informarea şi consultanţa oferită de autorităţi, precum şi creşterea ponderii practicilor consultative ale instituţiilor implicate joacă un rol major în acest proces.

- grupuri şi reţele : natura şi extensia participării membrilor gospodăriei în diverse asociaţii, grupuri, reţele, evoluţia acestor participări, precum şi beneficiile şi contribuţiile cu privire la aceste asociaţii ;
- încredere şi solidaritate : încredere faţă de străini, dar şi faţă de vecini ;
- acţiune colectivă şi cooperare : măsura în care membrii gospodăriei au participat la acţiuni şi proiecte comune, mai ales în cazuri de criză ;
- informare şi comunicare : accesul la informaţie mai ales în ceea priveşte serviciile publice şi condiţiile de piaţă ;
- coeziune socială şi incluziune : vizează gestionarea diferenţelor şi a conflictelor intergrupale ;
- acţiune politică şi împuternicire : reprezentarea asupra propriei capacităţi de a influenţa evenimentele locale şi rezultatele politice.

Canalele prin care Banca Mondială concepe contribuţia ***c.so.*** la dezvoltarea socială vizează în principal dimensiunea participativă a indivizilor în reţelele locale, acompaniată de o încredere mutuală. Combinarea acestora ar permite obţinerea informaţiilor la un cost mai scăzut, adoptarea deciziilor colective şi implementarea acţiunilor colective, asigurând în acelaşi timp respectarea normelor prin ameninţarea cu excluderea din reţele.

Banca Mondială dezvoltă astfel un instrument de diagnoză a ***c.so.*** recomandând în acelaşi timp eforturi în vederea creării, menţinerii sau dezvoltării acestei resurse ca o condiţie esenţială pentru dezvoltare.

În România, la propunerea Băncii Mondiale s-a înfiinţat prin Legea nr. 129/1998 Fondul Român de Dezvoltare Socială (FRDS), ca organism de interes public, autonom din punct de vedere lucrativ, aflat sub autoritatea guvernului. Obiectul de activitate al FRDS îl reprezintă finanţarea de proiecte de mică infrastructură rurală, activităţi generatoare de venit şi servicii sociale comunitare. Unul dintre obiectivele strategice majore ale FRDS (alături de reducerea sărăciei şi promovarea incluziunii) o reprezintă dezvoltarea ***c.so.*** Principiile promovate de FRDS vizează creşterea implicării cetăţeanului, dezvoltarea sentimentului de coeziune, sporirea nivelurilor de încredere în lideri şi semeni. FRDS este una dintre principalele instituţii din România care aşază ***c.so.*** în centrul proiectelor şi programelor de dezvoltare comunitară şi socială.

Capitalul social, un „panaceu” al dezvoltării ?

Cu toate că asocierea dintre ***c.so.*** şi capacitatea de dezvoltare socială este larg utilizată, ceea ce conduce la riscul formării unei imagini cu caracter normativ (***c.so.*** nu poate reprezenta decât un lucru bun), trebuie precizat că el trebuie utilizat doar în strânsă legătură cu funcţionalitatea care i se atribuie, fără a continua până la a-l considera un „panaceu” al dezvoltării. Astfel, trebuie evitată transformarea ***c.so.*** într-un instrument ideologic care să exacerbeze valoarea acestei resurse pentru dezvoltarea socială. Condiţionarea iniţiativelor şi programelor de dezvoltare socială la nivel comunitar de existenţa sau creşterea stocului de ***c.so.*** poate reprezenta o viziune unilaterală, ignorând, spre exemplu, posibilitatea utilizării eficiente a altor tipuri de resurse.

Mai mult decât atât, ***c.so.*** poate funcţiona şi în afara spaţiilor publice, a cooperării şi dezvoltării. ***C.so.*** se poate dovedi productiv şi util pentru grupări sociale neinteresate de bunul public (de exemplu, grupuri de interese). De pildă, anumite dimensiuni ale ***c.so.***

nu numai că nu contrazic în vreun fel funcţionarea unor reţele de corupţie şi influenţă, ci chiar o susţin.

O altă problemă pe care o generează este posibilitatea ca anumite legături „tari”[1] (în sensul utilizat de Granovetter 1973) să genereze forme de ***c.so.*** închis (*bonding capital*) conducând la fenomene de excluziune socială. Cu alte cuvinte, grupurile închise, care deţin un ***c.so.*** ridicat în interior, pot declanşa mecanisme defensive sau reactive faţă de mediul social. Astfel, existenţa unor forme de ***c.so.*** nu numai că nu garantează cooperarea generalizată la nivelul întregii comunităţi/societăţi, ci chiar poate provoca fenomene de adâncire a diferenţierilor prin închidere.

Cu toate că R. Putnam a reuşit să demonstreze utilitatea existenţei unor forme de ***c.so.*** pentru dezvoltare, prin aceasta deschizând calea unei noi direcţii adoptate de Banca Mondială, modalitatea în care apare ***c.so.*** rămâne problematică deoarece este explicată doar istoric. Cu alte cuvinte, datorită proprietăţii ***c.so.*** de a se autogenera acolo unde există şi de a dispărea acolo unde este rar utilizat precum şi a nevoii unei „istorii” pentru a exista, devine deosebit de problematică generarea acestui capital acolo unde el nu există.

Reţinând limitările amintite, se cuvine să recunoaştem utilitatea, demonstrată deja prin analizele consistente realizate, a conceptului de ***c.so.***, importantă fiind raportarea corectă la modul în care se constituie şi se instituie funcţionalitatea acestuia.

Cosmin TOTH

Capital uman

Capitalul uman (***c.u.***) a apărut ca un concept important în economie, fiind promovat încă din anii ’50 de către şcoala economică de la Chicago. El desemnează acele calităţi intrinsece individului, pe care acesta le poartă cu el întotdeauna, ce sunt valide în orice fel de mediu social şi pe care deţinătorul lor le poate utiliza pentru a obţine beneficii de tip material, astfel încât să se descurce în mediul respectiv. ***C.u.*** include trei componente majore : nivelul de instrucţie şcolară (capitalul educaţional), abilităţile practice, capitalul biologic (starea de sănătate şi forţa fizică). La nivel agregat, stocul de ***c.u.*** al unei colectivităţi reprezintă, în esenţă, suma ***c.u.*** al membrilor acelei comunităţi.

Chiar dacă abordarea ***c.u.*** ca factor esenţial în orice proces de schimbare socioeconomică este de dată recentă (conceptul s-a impus practic în anii ’70), economiştii au folosit cu mult mai înainte concepte imediat relaţionate, fiind urmaţi relativ repede de ştiinţele sociale. Adam Smith, de exemplu, era interesat de abilităţile şi cunoştinţele „folositoare” ale fiinţei umane. Aceasta constituia o maşinărie complexă, capabilă de a produce beneficii, însă productivitatea forţei de muncă nu era doar una dată de cantitatea în care

1. M. Granovetter demonstrează, utilizând tehnici sociometrice, faptul, aparent paradoxal, că legăturile slabe dintr-o comunitate sunt esenţiale pentru capacitatea acesteia de a-şi rezolva problemele. În măsura în care legăturile „tari” dintre membrii unei comunităţi generează formaţiuni sociale „insulare”, ele nu-i vor permite acesteia să reacţioneze unitar şi solidar la problemele cu care se confruntă. Ca atare, devin esenţiale legăturile slabe de tip „punte” între aceste grupuri coezive, dar închise.

aceasta era disponibilă, ci şi de calitatea sa. Abilităţile superioare puteau conduce la o capacitate superioară de a genera beneficii în procesul economic.

Legăturile ***c.u.*** cu dezvoltarea au fost puse în evidenţă de o bogată literatură (vezi Voicu, 2005b, pentru o trecere în revistă). ***C.u.*** contribuie în mod decisiv la creşterea economică : oameni mai sănătoşi, mai puternici fizic, mai bine instruiţi, cu mai multe abilităţi practice vor fi fără îndoială mai productivi, crescând atât bunăstarea lor, cât şi pe a celorlalţi. Componenta educaţională reprezintă un factor important de creştere a toleranţei sociale, cu implicaţii imediate în planul coeziunii sociale : cunoaşterea celorlalţi contribuie la înţelegerea acestora, a modurilor lor de a fi, făcându-i mai predictibili şi, prin urmare, reducând percepţia negativă asupra a orice este străin (în sensul lui Simmel). Cunoaşterea contribuie astfel şi la consolidarea încrederii în oameni, sporind capacitatea de cooperare a comunităţilor şi societăţilor. Pe de altă parte, cunoaşterea include înţelegerea modului de funcţionare a societăţii, conducând la mai buna sa funcţionare. Nu întâmplător, procesul de modernizare, raţionalizarea societăţii prin aparate birocratice sunt concomitente istoric cu creşterea numerică a populaţiei care a beneficiat de educaţie şcolară.

Măsurare şi rapoarte sociale

Încă din anii ’70, rapoartele dezvoltării (Voicu, 2001b ; Zapf, 2000) au inclus elemente importante legate de ***c.u.*** Gradul de alfabetizare şi cuprinderea în învăţământ s-au impus drept componente ale indicatorului dezvoltării umane. În principal după 1990, când progresul tehnologic a permis colectarea şi procesarea unor volume mult mai mari de informaţie, rapoartele despre investiţia în ***c.u.*** au proliferat. Astăzi, există numeroase rapoarte şi baze de date produse anual de către OECD (*Education at a glace*), UNESCO (*Global Education Digest* ; *Education for All – Global Monitoring Report* etc.), Consiliul Europei (EUROSTAT şi Eurydice – *Key Data on Education in Europe* ; *European TrendChart on Innovation – European Innovation Scoreboard* etc.),Banca Mondială (*EdStat Database*) etc. Lor li se adaugă produse similare venite dinspre organizaţii nonguvernamentale transnaţionale, apărând fie anual, fie la câţiva ani distanţă (de exemplu, *EUA Trends in Higher Education* al European University Association), dar şi rapoarte detaliate pe sectoare ale generării de capital educaţional, realizate în fiecare ţară în parte. Câteva sondaje internaţionale (PIRLS, PISA, TIMSS) realizate periodic (la fiecare 3-4 ani), în principal în ţările dezvoltate, dar nu numai, oferă oportunitatea de a testa comparativ performanţa sistemelor de învăţământ primar şi secundar inferior (gimnaziul).

Proliferarea acestor rapoarte anuale şi a surselor de date comparative denotă o atenţie deosebită acordată domeniului. Modul de definire a indicatorilor, ca şi tipul de indicatori analizaţi defineşte tendinţele globale ale momentului : investiţia în educaţie reprezintă astăzi o prioritate pentru majoritatea societăţilor de pe glob, iar monitorizarea schimbărilor şi compararea cu tendinţele din alte ţări constituie mijloace de a controla şi instrumente pentru a planifica politicile de dezvoltare axate pe generarea de ***c.u.***

Creşterea duratei de şcolarizare : generalizarea învăţământului secundar superior

Interesul pentru investiţia în educaţie reflectă o tendinţă majoră, înregistrată încă din perioada Renaşterii. Este vorba de accesul din ce în ce mai larg, atât cantitativ, cât şi calitativ, la educaţie. Din punct de vedere cantitativ, este vorba de tot mai mulţi oameni care urmează măcar o formă de instrucţie şcolară. Calitativ, este vorba de atingerea unor niveluri tot mai înalte de educaţie.

Din ce în ce mai mulţi oameni petrec astăzi tot mai mult timp instruindu-se. Cantitatea de cunoştinţe şi moduri de a face faţă integrării în colectivitate (şi pe piaţa muncii) a crescut constant, odată cu progresul tehnic. Speranţa de viaţă a sporit la rându-i, dublându-se aproape comparativ cu situaţia din urmă cu 200 de ani, spre exemplu. Durata vieţii crescând, s-a mărit astfel şi timpul pe care un om îşi permite să-l petreacă învăţând.

Înainte de al doilea război mondial, a absolvi mai mult de opt clase constituia un fapt mai degrabă rar. Astăzi însă, în Europa, generalizarea studiilor secundare superioare (liceu sau şcoală profesională) este un proces care pare de neoprit. Pentru generaţiile născute în perioada ultimului război mondial, în ţări precum Portugalia, Italia, România, Franţa sau Spania, cel mult jumătate au mers la şcoală după încheierea gimnaziului. În prezent, procentul celor care abandonează studiile înainte de a merge la liceu sau la şcoala profesională s-a înjumătăţit chiar şi în aceste ţări, care, tradiţional, aveau o populaţie mai puţin educată decât restul continentului.

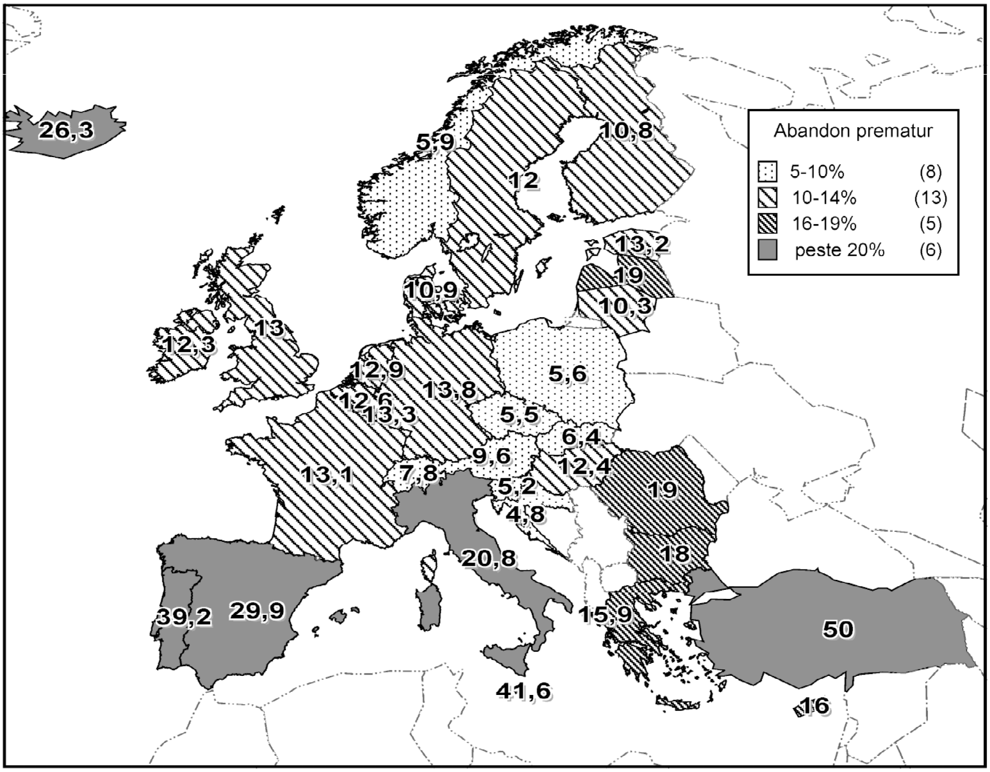
Tabelul nr. 1
Ponderea celor care au absolvit cel mult gimnaziul, pe generaţii, în câteva ţări europene, în 2005

%	Născuţi în...				
	1941-1950	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1987*
Suedia	28	18	11	9	12*
Marea Britanie	35	30	29	23	13*
Italia	71	54	45	34	21*
Polonia	30	17	11	8	6*
România	52	29	15	21	19*
Bulgaria	43	26	20	23	18*

Sursa : EUROSTAT, baza de date online (http : //epp.eurostat.ec.europa.eu), accesată pe 5 decembrie 2006.

* Pentru cei născuţi între 1981 şi 1987, cifrele indică ponderea celor care au maximum 8 clase şi nu merg la şcoală, raportată la totalul generaţiei respective.

Exemplu de citire : în Suedia, 28% dintre cei născuţi între 1941 şi 1950 au urmat maximum 8 clase. Propoziţia scade la 9% pentru cei născuţi între 1971 şi 1980.



Sursa : EUROSTAT, http : //epp.eurostat.ec.europa.eu, 5 decembrie 2006.

Figura nr. 1. *Abandon şcolar prematur la populaţia de 18-24 de ani, în Europa, în 2006 (ponderea celor care nu au absolvit cel mult gimnaziul şi nu mai sunt în sistemul educaţional)*

Elevii care nu au reuşit să absolve decât cel mult gimnaziul, o realitate firească în urmă cu jumătate de secol, sunt definiţi în prezent ca părăsind prematur sistemul educaţional (Balica *et al.*, 2006). Noua abordare reflectă evoluţiile curente. În general, în Europa contemporană, ponderea celor care nu urmează liceul sau şcoala profesională a scăzut în jurul a 10%, cu excepţia ţărilor din sudul continentului, a Lituaniei şi a Irlandei (figura nr. 1). În majoritatea continentului, rata abandonării premature a educaţiei s-a înjumătăţit în anii '90, cu câteva excepţii : România şi Bulgaria au resimţit recesiunea economică, reducând şi investiţia în educaţie ; Ţările Nordice, cu niveluri deja extrem de joase ale abandonului prematur încă din anii '80, au prezentat şi ele stagnări ale ratei în cauză[1].

Creşterea duratei de şcolarizare : spre generalizarea învăţământului superior ?

A doua tendinţă vizibilă în unele societăţi, mai ales începând cu anii '90, dincolo de participarea la studiile liceale, este creşterea continuă a ponderii celor ce absolvă o

1. Influxul important de migranţi poate fi una dintre cauze.

formă de învăţământ terţiar. În Europa, fenomenul cunoaşte o intensitate mai ridicată în Ţările Nordice şi mai scăzută în sud. Două alte procese i se adaugă, susţinând aceeaşi tendinţă a prelungirii duratei dedicate educaţiei : primul este cel al diversificării formelor de educaţie postliceală, incluzând astăzi studiile universitare de bază (*bachelor*), masterul, doctoratul şi studiile postdoctorale. Al doilea este cel al dezvoltării învăţământului recurent, permiţând o mare flexibilitate în accesul la educaţia superioară : în funcţie de preferinţe, posibilităţi, nevoi de moment, oricine poate întrerupe studiile pentru o perioadă mai lungă sau mai scurtă, reluându-le mai târziu.

Principiul general al tendinţelor recente este acela de a permite majorităţii populaţiei să acceadă la studii terţiare, pregătind extinderea egalităţii de şanse şi în această direcţie. În plus, este vorba de o recunoaştere implicită a creşterii complexităţii vieţii contemporane, ca şi a diversităţii informaţiei şi abilităţilor necesare integrării în societate. Implicit, este vorba de o creştere generală a productivităţii muncii, concomitent cu o scădere generalizată a duratei săptămânii de lucru, dar şi cu creşterea speranţei de viaţă, deja amintită în secţiunea precedentă. Se adaugă şi faptul că modernitatea târzie a adus cu sine o preocupare ridicată pentru satisfacerea unor nevoi superioare, incluzând aici nevoia de a cunoaşte, nevoia de autorealizare, a căror împlinire este legată (şi) de accesul la învăţământul superior.

Contextul instituţional mai larg în care aceste procese au loc este cel al *procesului Bologna*, de făurire a spaţiului comun al învăţământului superior european (European Higher Education Area – EHEA ; despre *procesul Bologna*, vezi Tauch şi Reiclart, 2003 ; Vlăsceanu şi Voicu, 2006). Ministerele Educaţiei din 45 de ţări europene sunt semnatarele unei declaraţii comune care are drept ultim obiectiv creşterea competitivităţii universităţilor europene, mai ales în raport cu cele americane. Mai multe instrumente structurează direcţiile de evoluţie ale procesului Bologna. Între ele regăsim o structură similară a educaţiei universitare (organizarea pe cele trei cicluri : *bachelor*, master, doctorat, cărora li se adaugă studiile postdoctorale) ; recunoaşterea mutuală a diplomelor şi a creditelor obţinute în orice universitate din spaţiul european ; promovarea mobilităţii studenţilor (ca metodă de a lărgi difuzarea rapidă a cunoaşterii) ; o atenţie sporită acordată asigurării calităţii procesului educaţional şi finalităţilor sale imediate – înzestrarea studenţilor cu *know-how* ; convergenţa dintre procesul de predare şi activităţile de cercetare etc.

România continuă să aibă o populaţie activă care a urmat în mică măsură studii terţiare. Doar 10% dintre persoanele cu vârste între 25 şi 60 de ani au urmat studii universitare sau postliceale. Cifra se situează sub jumătatea celei înregistrate în majoritatea ţărilor europene. În plus, ponderea studenţilor în totalul generaţiilor curente este şi ea relativ redusă (vezi Voicu, 2005b). Din punct de vedere formal însă, universităţile din România tind să declare în mai mare măsură decât restul universităţilor europene conformarea la obiectivele şi la implementarea mijloacelor de atingere a procesului Bologna (figura nr. 2).

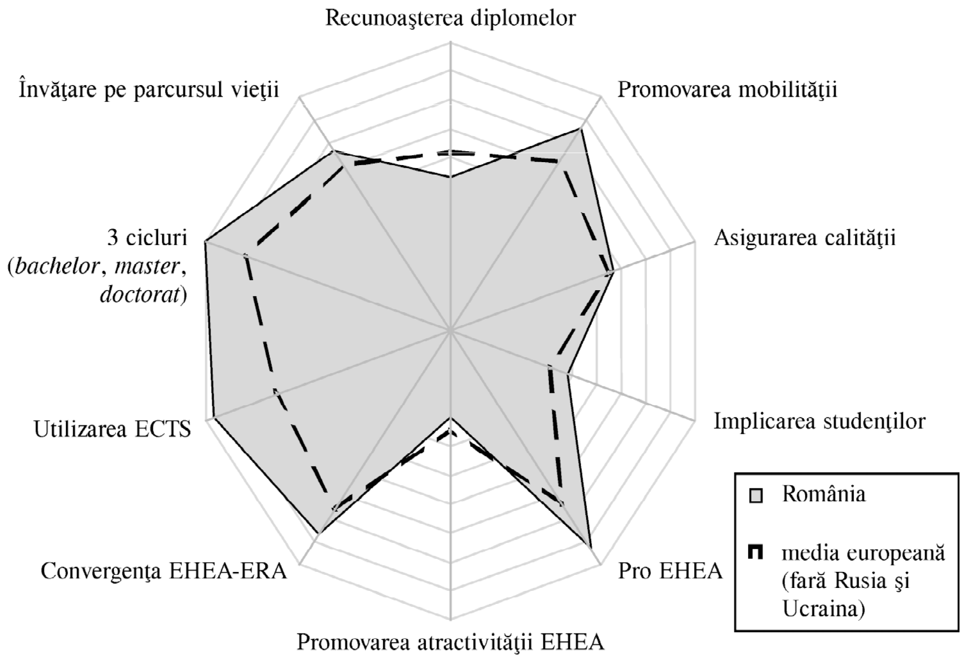


Figura nr. 2. *Sistemul educaţional românesc şi convergenţa formală către obiectivele procesului Bologna (2006)*

Sursa : calcule proprii pe baza *Trends V in European Higher Education Area*, sondaj al universităţilor europene realizat de European University Association, cu suportul logistic al ICCV, în primăvara lui 2006. Datele pe care se bazează calculul fiecărui index provin din declaraţiile rectorilor/prorectorilor celor aproximativ 1000 de universităţi investigate.

Notă : EHEA = European Higher Education Area ; ERA = European Research Area ; ECTS = European Credit Transfer System

Mod de citire : fiecare dimensiune este caracterizată de un index variind de la 0 (mijlocul figurii) la 10 (marginea acesteia). Cu cât scorul respectiv este mai mare, cu atât, din punct de vedere formal, implementarea instrumentelor asociate dimensiunii respective este mai avansată. De exemplu, în ceea ce priveşte implicarea studenţilor în gestiunea şi dezvoltarea procesului de învăţământ, datele (bazate pe declaraţii ale rectorilor/prorectorilor) indică o conformare medie atât pentru România, cât şi pentru restul Europei, scorul pentru România fiind însă puţin mai mare.

Câteva politici explicite ale dezvoltării capitalului uman educaţional

Există o multitudine de moduri în care stocul de capitalul educaţional al unei colectivităţi poate fi încurajat să crească. În primul rând, ţinând cont de faptul că structura socială tinde să se reproducă, accesul larg la învăţământul gimnazial a condus la creşterea interesului şi accesului la învăţământul secundar superior (liceu şi şcoală profesională). Generalizarea accesului la învăţământul liceal produce, la rându-i, o creştere a numărului celor ce doresc să urmeze studiile universitare etc.

Politicile explicite de creştere a capitalului educaţional sunt în mod firesc diferenţiate pe niveluri de învăţământ. Pentru primele niveluri, ele vizează în principal evitarea

abandonului şcolar şi menţinerea interesului elevilor pentru şcoală. În acest sens, oferirea de servicii secundare reprezintă una dintre măsurile cele mai eficiente. „Cornul şi laptele" (oferirea elevilor din clasele primare, în România, a unui produs de panificaţie şi a unui produs lactat, în pauza mare) constituie o astfel de măsură, propunându-şi să atragă copiii către şcoală. Şcolile pot oferi şi servicii secundare de tip semiinternat, combinate cu suport pentru rezolvarea temelor. O astfel de soluţie poate menţine elevii într-o colectivitate relativ controlată, asigurând şi părinţilor libertatea de a-şi urma cariera. Riscul este cel al unui control exagerat asupra elevilor. Măsura ar putea constitui o soluţie exemplară în acele localităţi rurale din România care se confruntă cu o migraţie circulatorie internaţională ridicată. În aceste localităţi există numeroase gospodării în care copiii de vârstă şcolară locuiesc cu bunicii pensionari, în timp ce părinţii sunt la muncă în străinătate. Astfel de gospodării prezintă un relativ risc de abandonare a studiilor şi/sau de a pierde copiii şi adolescenţii în comportamente delincvente[1]. Oferirea de servicii şcolare secundare acestor familii, care îşi permit să le cumpere datorită fluxului financiar venit de la membrii aflaţi în migraţie circulatorie, ar putea fi o cale de evitare a efectelor negative amintite.

România pare a se afla uşor în urma restului continentului în ceea ce priveşte tendinţele de dezvoltare a ***c.u.*** Ţara dispune de mai puţini absolvenţi de învăţământ superior decât majoritatea ţărilor europene (Voicu, 2005b, pp. 84 ş.u.). Sunt însă mai mulţi cei care nu reuşesc să încheie decât cel mult gimnaziul. Politici de promovare a învăţământului recurent se impun şi, în ultimii ani, chiar au fost implementate, în principal cu privire la populaţia de romi. Atât la nivelul studiilor preuniversitare, cât şi la nivelul celor universitare, câteva măsuri au condus la creşteri ale capitalului educaţional. Cursurile de alfabetizare destinate femeilor rome, precum şi cele oferite deţinuţilor sunt astfel de exemple. Decizia impusă de Comisia Europeană ca toţi funcţionarii publici de la un anumit nivel în sus să fie selectaţi din rândul absolvenţilor de master se adaugă în aceeaşi linie a stimulării continuării studiilor şi la o distanţă mare de la întreruperea lor[2].

Pe de altă parte, calitatea generală a educaţiei primare şi gimnaziale este mai degrabă scăzută în raport cu Europa (Mullis *et al.*, 2000, 2003 ; Martin *et al.*, 2000 ; Voicu,

---

1. Nu există, din câte ştiu, nici un studiu care să evalueze riscul real de abandon al acestor elevi, în comparaţie cu colegii lor de generaţie. Există însă o campanie intensă în presa românească, purtată în principal prin cotidianul naţional *Evenimentul zilei*, care aduce exemple de astfel de copii „abandonaţi" de către părinţi. Clasificarea migraţiei în căutarea unui loc de muncă drept abandon al familiei reprezintă evident o exagerare, atâta vreme cât gospodăriile aflate în această situaţie primesc, în medie, de la cei aflaţi la muncă în străinătate sume lunare care erau egale în 2003-2004 cu dublul salariului mediu pe economie (Voicu, 2005a, p. 272), permiţând o viaţă mai bună şi şanse de dezvoltare superioară pentru copiii ce beneficiază de aceşti bani. Fără îndoială, absenţa părinţilor conduce la efecte negative (unele dintre ele pot fi contracarate, însă este greu de judecat ce ar fi fost mai bine pentru copii : o viaţă în sărăcie, însă cu părinţii alături, sau situaţia actuală).
2. Cei care nu aveau astfel de studii au căutat să şi le realizeze până la data-limită indicată. În ciuda formalismului multora dintre cursurile urmate cu această ocazie, a corupţiei care probabil a însoţit acordarea unor diplome, în ansamblu, măsura a condus la o creştere a abilităţilor şi cunoştinţelor unui contingent important de adulţi care şi-au definitivat astfel studiile la distanţe adesea destul de mari de la obţinerea precedentei diplome.

2005b). Aceasta reprezintă, între altele, efectul lipsei de educaţie a adulţilor (părinţilor), a calităţii reduse a corpului didactic, a investiţiei în educaţie relativ reduse (Voicu, 2000). Atragerea de cadre didactice de calitate în sistemul de învăţământ, în special în cel preuniversitar, reprezintă o problemă generală a societăţilor în care ponderea populaţiei cu studii superioare este redusă (Italia sau Portugalia, spre exemplu). În România, distribuţia cadrelor didactice pe vârste în 2001 indica dimensiunea problemei : proaspeţii absolvenţi de învăţământ superior optau pentru poziţii în sistemul de învăţământ, apoi, pe măsură ce reuşeau să găsească un post mai bine plătit şi mai interesant, plecau. Aceasta făcea ca vârstele de 30-45 de ani să fie subreprezentate[1], în favoarea celor foarte tinere şi a celor mai în vârstă, care intraseră deja în sistem cu mult înainte de 1989 şi fuseseră mai puţin flexibile în anii '90, astfel că nu părăsiseră sistemul de învăţământ.

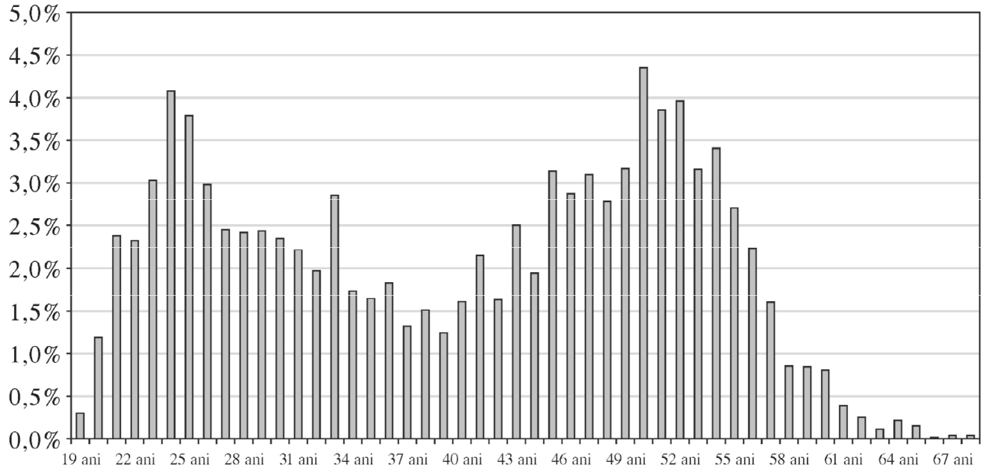


Figura nr. 3. *Distribuţia pe vârste a cadrelor didactice din învăţământul preuniverstar românesc în 2001(Dima şi Voicu, 2002)*

Pe termen mediu şi lung, un astfel de sistem de selecţie produce deteriorarea accentuată a calităţii sistemului de învăţământ, în care rămân doar absolvenţii cu facultate mai puţin competenţi. Simpla creştere a salariilor nu poate reprezenta decât un paliativ. Problema de fond este cea a creşterii ariei de selectare a cadrelor didactice, iar acest lucru nu se poate realiza decât prin sporirea numărului celor ce-şi finalizează studiile universitare. Creditele oferite pentru continuarea studiilor, cel puţin la nivel de colegiu (*bachelor*), reprezintă o posibilă soluţie. Ele sunt practicate astăzi în mai multe ţări europene (Olanda, Suedia), care investesc masiv de câteva decenii în învăţământul universitar, cu un succes deosebit.

Bogdan VOICU

1. Nu doar ca număr absolut, dar şi în raport cu ponderea grupelor de vârstă respective în populaţia României.

Cercetare acțiune

Cercetarea acţiune (***c.a.***) este un proces iterativ ce presupune un ciclu de activităţi incluzând diagnoza problemelor sociale, intervenţia socială, analiza rezultatelor intervenţiei, reajustarea strategiei de intervenţie socială. În acest proces sunt implicaţi cercetătorii, practicienii şi subiecţii cercetării consideraţi „participanţi”, care acţionează împreună în interiorul unei succesiuni de activităţi ce este reluată până la corectarea problemei sociale ce se doreşte a fi rezolvată.

Acest tip de cercetare propune o modalitate specifică de abordare a procesului de schimbare socială, în care cercetătorul îndeplineşte un rol important în intervenţia socială, devenind chiar parte a procesului de schimbare. El îşi asumă, pe lângă responsabilităţile stricte de cercetare, şi sarcini care ţin de elaborarea strategiei de intervenţie, de implementarea şi evaluarea acesteia. De cele mai multe ori, cercetătorul reia ciclul de activităţi încercând să elaboreze o teorie bazată pe date empirice care să conceptualizeze fenomenele cercetate. Pe lângă valenţele sale practice, ***c.a.*** conduce la acumularea de noi cunoştinţe despre realitatea socială.

O asumpţie ce stă la baza ideii de ***c.a.*** este aceea că „sistemele sociale sunt opera agenţilor sociali şi nu a sociologilor” (Zamfir, 1999, p. 214). Se admite astfel faptul că între societate şi ştiinţa societăţii se produc schimburi permanente de informaţie, graniţele între acestea devenind fluide şi modificând dinamica proceselor sociale.

C.a. se aplică în diferite domenii cum sunt cel organizaţional, comunitar, al asistenţei sociale, al politicilor sociale, fiind considerată adecvată specificităţii şi dificultăţilor proceselor de intervenţie socială.

Originile cercetării acţiune

Ideea ***c.a.*** a fost fundamentată în anii ’40 de către Kurt Lewin, în încercarea de a conecta teoria şi practica socială. Lewin considera la vremea respectivă că nu există o relaţie între teoria socială şi acţiunea socială, şi nici o colaborare între oamenii de ştiinţă şi practicieni, cei care ar fi trebuit să utilizeze rezultatele ştiinţifice în activitatea lor. În timp ce cercetătorii dezvoltau teoria fără a avea în vedere aplicabilitatea ei, practicienii din domeniul social se angajau de cele mai multe ori în acţiuni fără a se informa, astfel încât nu se putea vorbi despre rezultate consistente în nici una dintre cele două „lumi” : cea abstractă, a oamenilor de ştiinţă, şi cea reală, a celor care construiesc strategii de intervenţie şi lucrează în direcţia schimbării sociale. Apropierea acestor două lumi şi asocierea cercetării cu acţiunea ar avea, ca urmare, în concepţia lui Lewin, producerea de informaţii şi soluţii care să rezulte în acţiuni informate, comportamente îmbunătăţite şi strategii de încurajare a schimbării sociale.

Lewin (1951) a formulat ciclul abordării ***c.a.***, conceput ca o serie de activităţi : identificarea unei „idei” iniţiale, aflarea faptelor, planificare, acţiune, evaluare, elaborarea unui plan îmbunătăţit şi aplicarea acestuia, urmate apoi de reluarea acestor activităţi cu scopul înţelegerii suplimentare a situaţiei şi formulării unei teorii cât mai apropiate de situaţia reală.

Modelul lui Lewin ia în considerare experienţa concretă, care devine apoi subiectul observaţiei şi reflecţiei, continuate cu un proces de conceptualizare şi abstractizare, pentru ca noile concepte şi generalizări să fie din nou testate.

Originile epistemologice ale ***c.a.*** pot fi identificate în lucrările lui Marx şi Engels, în Şcoala pragmatismului, care a accentuat importanţa experienţei în ştiinţă, în lucrările lui Gramsci şi ale Şcolii de la Frankfurt. Prin introducerea conceptului de „practică", Marx a fost cel care a orientat atenţia asupra caracterului „ştiinţei reale" de a se constitui într-o reprezentare a activităţii practice prin intermediul căreia indivizii formează şi re-formează societatea.

Noua paradigmă care s-a conturat mai recent, cea a „sociologiei constructive" (vezi *cunoaştere instituţională*), a fost structurată de necesităţile instituţiilor de rezolvare a propriilor probleme, de orientare a lor către performanţă şi de dezvoltare a unor noi cunoştinţe cu relevanţă practică imediată. În acest tip de orientare, diferită de ştiinţa „fundamentală", „descriptivă şi explicativă", poate fi încadrată ***c.a.***

Aceasta conceptualizează un set de practici utilizate multă vreme în intervenţia socială şi încearcă o legitimare ştiinţifică a acestora, o introducere în corpul principal al ştiinţei. Dacă la începuturile sale ***c.a.*** a fost o încercare relativ izolată de a conecta teoria şi practica şi de a depăşi impasul creat de cunoaşterea incompletă a realităţii, în formele sale mai recente acest tip de cercetare se relaţionează cu alte două abordări majore: „ştiinţa acţiune" (*action science*) şi „cercetarea participativă" (*participatory action research*). De fapt, există o suprapunere importantă între diferite practici de cercetare conceptualizate sub diferite nume şi utilizate în contexte diferite.

Plecând de la ideea că dihotomia cu care operează ştiinţa tradiţională între ştiinţa teoretică şi cea aplicată reflectă o opoziţie între cele două, autorii care au introdus conceptul de „ştiinţă acţiune" (Argyris, Shon, 1991; Argyris, Putnam, Smith, 1985) considerau că separarea dintre teorie şi practică trebuie depăşită. „Ştiinţa acţiune" are rolul, în concepţia acestor autori, de a fundamenta acţiunea în situaţii concrete şi de a testa teorii generale. Fiind o orientare utilizată mai ales în organizaţii cu scopul de a produce schimbarea, ştiinţa acţiune se concentrează asupra relaţiilor interpersonale şi proceselor de comunicare, dar rolul cercetătorului este acela al unui observator mai degrabă detaşat al procesului de intervenţie, care este documentat înainte de acţiunea în organizaţii. Echipa de intervenţie are controlul asupra intervenţiei şi procesului de cercetare.

„Cercetarea participativă" accentuează în mod special ideea parteneriatului între cercetător şi beneficiarii cercetării sale. Domeniile în care acest tip de cercetare se aplică sunt: incluziunea socială, participarea locală, creşterea calităţii serviciilor sociale prin participarea la proiectarea şi crearea acestora de către cei care vor avea acces la ele. Cercetarea de tip participativ, mai recent, este legată de mişcarea ecologistă şi de cea feministă, în acest caz aflându-se în strânsă relaţie cu ideea de împuternicire. Împuternicirea se referă la un proces de potenţare şi dezvoltare a capacităţilor individuale sau comunitare, de creştere a încrederii în posibilitatea rezolvării propriilor probleme.

Strategiile de dezvoltare implementate de către organizaţiile internaţionale în Lumea a Treia sunt în mare parte bazate pe acest tip de cercetare.

Relaţia ştiinţa tradiţională-cercetarea acţiune

C.a. se diferenţiază de ştiinţa tradiţională în ceea ce priveşte asumpţiile teoretice şi implicaţiile practice.

În ştiinţa tradiţională, cercetarea se desfăşoară cu scopul descrierii, explicării fenomenelor, în esenţă al înţelegerii lumii. Cercetarea clasică adună informaţii în scopul învăţării şi, de obicei, se încheie cu momentul descoperirii noilor fapte, în timp ce ***c.a.*** are ca scop iniţierea de comportamente noi şi ghidarea acestora.

Adepţii ***c.a.*** încep printr-o încercare colaborativă să observe, să înţeleagă şi, în cele din urmă, să schimbe situaţia, în tot acest timp reflectând asupra propriilor lor acţiuni. Totodată, ***c.a.*** încearcă să se asigure că rezultatele obţinute sunt şi puse în practică, iar obţinerea rezultatelor se realizează în urma unui proces de încercare de rezolvare a problemelor.

Participanţii în ***c.a.*** sunt „participanţi”, şi nu subiecţi în sensul clasic, ei sunt angajaţi într-o participare care îi împuterniceşte, într-un dialog cooperativ între cei din „interior” şi cei din „exterior”. Ei capătă noi abilităţi, o înţelegere superioară a problemelor, pot ajunge la o puternică autodeterminare, pot învăţa despre noi modalităţi de rezolvare a problemelor.

„În modelul standard, cercetătorul turează motorul mental la viteză maximă atunci când proiectează cercetarea. Apoi, cercetătorul aplică proiectul cercetării, colectează datele şi motorul gândirii intră în stand-by până când el sau, mai exact, operatorii de teren au colectat datele. După aceea, motorul mental intră din nou în viteză şi cercetătorul încearcă să înţeleagă datele.” (Whyte, 1991, p. 42)

În ***c.a.***, cercetătorul este permanent provocat de către evenimente, idei, informaţii, astfel încât procesul de cercetare se transformă într-o învăţare continuă care conduce la moduri noi de gândire. Aceasta se întâmplă mai ales în condiţiile în care se intenţionează schimbarea socială şi vechile reguli trebuie modificate : este cazul organizaţiilor şi comunităţilor.

Cele două abordări, ştiinţa clasică şi ***c.a.,*** nu se constituie în alternative una la cealaltă. Ambele operează cu aceleaşi instrumente de cercetare, iar modalităţile de abordare scopurile procesului de cercetare sunt diferite. ***C.a.*** este un mod de a îmbogăţi procesul ştiinţific : înţelegerea teoretică şi dezvoltarea socială prin utilizarea unei mai largi palete de strategii.

Caracteristicile cercetării acţiune

C.a. este un termen-umbrelă pentru un set de practici de cercetare care au scopul de a produce schimbarea socială la nivel de grup organizaţional, comunitar şi chiar societal.

C.a., în formele în care e practicată astăzi, este caracterizată de câteva trăsături majore :

1. Este bazată pe experienţa trăită a actorilor sociali şi se adresează acesteia.
2. Include mai multe moduri de a cunoaşte : intuitive, experienţiale şi conceptuale şi încearcă să le conecteze cu teoria.
3. Se dezvoltă în parteneriat, este explicit şi activ participativă.

4. Se concentrează asupra problemelor cu semnificaţie practică.
5. Lucrează cu (mai degrabă decât studiază) oamenii, dezvoltă noi modalităţi de a vedea şi de a interpreta lumea (creează o teorie întemeiată pe experienţă). ***C.a.*** „construieşte teoria în contextul realităţii sociale şi o testează prin intervenţii experimentale care au un dublu scop : testarea ipotezelor şi realizarea schimbării într-o direcţie dezirabilă" (Argyris şi Schon, 1991, p. 86).
6. Are ca scop construirea unei capacităţi durabile de rezolvare a problemelor printre cei implicaţi.

Procesul ***c.a.*** include o serie de stadii concrete în care analiza problemelor, planificarea participativă, intervenţia socială, analiza rezultatelor şi reajustarea strategiei se succed în scopul rezolvării problemelor şi al realizării procesului de schimbare socială.

C.a. este un proces care debutează cu identificarea problemei în contextul ei particular. În unele situaţii, din exterior este utilizat un facilitator pentru a iniţia o dinamică de grup, astfel încât participanţii să înţeleagă procesul. Datele sunt apoi colectate folosind metodele clasice de cercetare, după care informaţia asupra problemei este făcută cunoscută comunităţii (organizaţiei, grupului etc.). În acest stadiu, cercetătorii pot identifica strategiile de schimbare, pe care le comunică respectivei comunităţi sau organizaţii, aceasta putând constitui o intervenţie prin ea însăşi. Feedbackul organizaţiei (comunităţii) poate duce la restructurarea strategiilor, după care datele sunt colectate în continuare pentru a se observa efectele schimbării. Intervenţia este considerată experimentală şi evaluată pentru a reformula apoi lucrurile şi a le îmbunătăţi. Acest ciclu este repetat până la epuizarea problemei identificate iniţial.

În esenţă, ***c.a.*** este o cercetare utilă în modalităţi participative. ***C.a.*** se fundamentează pe valori democratice, încercând aducerea pe aceleaşi poziţii a unor persoane cu status diferit. În special în asistenţa socială (şi în serviciile sociale, în general), acolo unde se lucrează cu indivizi, grupuri, comunităţi în dificultate, cele mai importante concepte sunt împuternicirea şi participarea.

Principiile care ghidează ***c.a.*** în cazul grupurilor de populaţie aflate în dificultate sunt colaborarea neintruzivă (ceea ce presupune respectarea deciziilor participanţilor care au „proprietatea" asupra procesului şi rezultatelor), încrederea şi respectul, solidaritatea, egalitatea şi mutualitatea, concentrarea pe proces şi utilizarea limbii ca pe o modalitate de înţelegere şi tratare a lumii. Aceasta deoarece atunci când oamenii cercetează propriile probleme, ei încep să simtă că au un anumit control asupra informaţiei şi un sentiment de putere faţă de experţi descoperind că ştiau deja ceea ce oamenii de ştiinţă încă nu aflaseră (Bradbury şi Reason, 2003).

Critica cercetării acţiune

C.a. a fost criticată de către adepţii ştiinţei tradiţionale, deoarece, lipsită de rigoarea cercetării clasice, nu are control intern şi extern, şi are o contribuţie redusă la producerea teoriei. De asemenea, încercarea de a realiza schimbare într-o situaţie concretă şi în timp real se poate lovi de faptul că datele problemei se schimbă înainte ca cercetarea iterativă să fi produs rezultate concrete.

1. *Relaţia teorie-practică.* Distincţia dintre teorie şi practică nu mai are sensul din ştiinţa tradiţională în ***c.a.*** Cei care fac cercetare, în interiorul paradigmei tradiţionale în ştiinţă, consideră că, atunci când cercetarea devine implicată în acţiunea practică, posibilitatea de a realiza o „bună cercetare” este pierdută.
   Sub influenţa majoră a poziţiei exprimate de către Marx, cercetătorii ce lucrează cu mijloacele ***c.a.*** consideră relaţia teorie-practică într-un alt sens. Rolul teoriei este acela de a exprima un portret al lumii aşa cum este, dar, mai ales, aşa cum ar trebui să fie. Scopul ultim al teoriei este de a ne ajuta să intervenim în realitate, să realizăm o acţiune.
   În ultimele decenii, cercetarea şi societatea s-au întrepătruns din ce în ce mai puternic. Frontierele dintre acestea s-au schimbat şi tranzacţiile dintre cele două s-au schimbat şi ele. Cercetarea se desfăşoară în interiorul unor sisteme substanţial inovative, cu actori care se află din ce în ce mai mult în interacţiune unii cu ceilalţi şi care pot avea roluri diferite. Cercetarea nu se mai adresează numai rezultatelor, ci poate contribui la design, producţie, marketing şi aşa mai departe. Aceasta înseamnă că cercetarea, intrând în relaţie cu „alţii”, operează în contexte definite de alţii. Aproape că nu există domeniu al societăţii moderne în care cercetarea să nu fie prezentă. În consecinţă, strategiile de cercetare sunt foarte diferite, în funcţie de domeniu, iar nevoia de diferenţiere creşte şi ea.
   Călugărul medieval care amesteca rădăcinile şi broaştele şi omul de ştiinţă modern care operează în contextul *high-tech* al unui laborator de chimie împărtăşesc un punct comun : ingredientele lor nu protestează (Gustavsen, 2003, p. 156). În domeniul social însă, ingredientele pot protesta : noile forme de a lucra, noile graniţe dintre ştiinţă şi societate schimbă relaţia între cele două lumi, necesitând forme noi de abordare a cercetării.
2. *Validitatea cercetării* are un cu totul alt sens în ***c.a.*** În timp ce în cercetarea tradiţională există modalităţi clare prin care aceasta poate fi verificată, în cazul ***c.a.*** ea este dificil de verificat, adepţii ei considerând că validitatea este dată de „context” : în cazul în care problema iniţială a fost rezolvată, putem spune că cercetarea s-a dovedit validă.
3. *Procesul de cercetare.* Atunci când oameni diferiţi sunt aduşi împreună pentru a discuta, educaţia diferită va avea ca efect ieşirea din dialog a unor oameni care nu se simt pe măsura celor mai educaţi. Acest lucru a fost foarte evident în cazul programului antisărăcie din anii ’60 în America, atunci când, ca parte a programelor de dezvoltare la nivel local, au fost create consilii consultative din care făceau parte oamenii săraci. Aceştia nu au putut influenţa pe termen scurt în mod fundamental mersul lucrurilor din cauza poziţiei de inegalitate în raport cu experţii şi ceilalţi actori implicaţi şi au devenit, aşa cum s-a dovedit mai târziu, simpli subiecţi ai deciziilor clasei mijlocii.
4. *Rigoarea ştiinţifică* în ***c.a.*** ţine de faptul că explicaţia este permanent validată de către practică şi de către cei implicaţi, iar informaţia obţinută se întoarce la participanţi. Măsura finală a rigorii este rezolvarea problemei de la care s-a plecat.
5. O problemă a ***c.a.*** *este aceea că se concentrează de cele mai multe ori pe probleme punctuale*, contribuţia la conectarea între teorie şi practică rezultată din aceste proiecte fiind nesemnificativă.

C.a. ocupă un loc mai puţin important în preocupările academice, dar, în ultimii ani, a devenit mai substanţială tocmai datorită nevoii de a crea punţi între teorie şi practică, datorită necesităţii de a aplica rezultatele cercetării ştiinţifice în strategiile de intervenţie socială, fiind adoptată de către organizaţiile internaţionale ca parte a programelor de dezvoltare socială.

Deşi în cazul multor cercetări pot fi identificate elemente ale ***c.a.***, ele nu poartă întotdeauna această denumire. Uneori, accentul este pus pe ideea de participare, alteori de acţiune, preocuparea finală fiind însă întotdeauna rezolvarea problemelor sociale.

Cele mai multe aplicaţii ale acestei abordări se regăsesc în domenii cum sunt schimbarea organizaţională, politicile sociale, asistenţa socială, sistemele informaţionale.

În România, un studiu care a utilizat în mod explicit o metodologie de tip participativ a fost cel care a avut ca obiectiv analiza modalităţilor de desfăşurare a parteneriatului public-privat în domeniul furnizării de servicii şi beneficii de asistenţă socială către persoanele în nevoie (Lambru şi Mărginean, 2004). Metodologia participativă a presupus un rol activ al reprezentanţilor instituţiilor finanţatoare din administraţia publică centrală şi locală, ai ONG-urilor, aceştia fiind consideraţi parteneri în procesul de cercetare : proiectarea cercetării, determinarea conţinutului instrumentelor de cercetare, analiza rezultatelor şi elaborarea propunerilor de îmbunătăţire a activităţii în domeniu.

Procesul participativ de cercetare contribuie la conştientizarea dificultăţilor existente în legătură cu problema ce se doreşte a fi rezolvată, la identificarea de strategii pentru rezolvarea acesteia, la sentimentul de „proprietate” asupra procesului de cercetare şi intervenţie care poate crea o mai mare implicare ulterioară a actorilor în procesul de intervenţie şi conduce şi la o întărire a relaţiilor între actori.

Iuliana PRECUPEŢU

Clasă socială

Relaţia dintre structura de clasă şi dezvoltarea socială poate fi surprinsă în prezent prin două puncte de vedere dominante în literatura de specialitate : unul, potrivit căruia asistăm de mai bine de două decenii la „sfârşitul claselor sociale”, şi al doilea, care consideră că noţiunea de **clasă socială** (***c.s.***) este încă în măsură să ajute la înţelegerea societăţii contemporane. Ambele puncte de vedere aduc ca principal argument transformările care au avut loc în ultimele decenii la nivelul societăţii, ca urmare a procesului de dezvoltare şi de modernizare : industrializarea, consolidarea sistemului politic democratic, creşterea nivelului de trai al populaţiei, dezvoltarea sectorului serviciilor, accesibilitatea învăţământului la toate nivelurile sale, mobilitatea socială accelerată atât pe verticală, cât şi pe orizontală, omogenizarea consumului etc.

Adepţii teoriei lui Robert Nisbet lansată într-un articol publicat în 1959 în *Pacific Sociological Review* („The declin and fall of social class”) sunt de părere că dezvoltarea şi modernizarea societăţii au eliminat frontierele dintre ***c.s.*** : oamenii consumă aceleaşi bunuri, învaţă la aceleaşi şcoli, muncesc şi îşi petrec timpul liber în aceleaşi locuri şi în acelaşi ritm. Dimpotrivă, cei pentru care noţiunea de ***c.s.*** are o mare putere explicativă

pentru societatea contemporană, susţin că frontierele ***c.s.*** s-au extins ori restrâns în ultimele decenii, dar nu au dispărut. Structura socială a cunoscut într-adevăr, în ultimele decenii, schimbări importante, atât de ordin calitativ, cât şi cantitativ, dar tocmai alternanţa dintre schimbare şi continuitate a contribuit la dezvoltarea societăţilor capitaliste. Pentru a înţelege evoluţia structurii sociale trebuie făcut apel la două concepte conexe: mobilitatea socială şi inegalitatea.

Mobilitate socială şi structură socială

Una dintre principalele caracteristici ale ***c.s.*** este rezistenţa în timp, capacitatea membrilor unei ***c.s.*** de a transmite urmaşilor lor un sistem de valori, principii specifice, o conştiinţă de clasă. Spre deosebire însă de sclavie, castă, stare sau ordin, ***c.s.*** sunt compatibile cu o anumită deschidere, cu o „mişcare" a indivizilor în interiorul lor şi între ele. Deschiderea, amploarea mobilităţii sociale depinde de cât de bine este structurat sistemul de clase la nivelul unei societăţi. Cu cât o societate are un sistem de clase mai bine structurat, cu atât este mai puţin favorabilă mobilităţii sociale.

Atunci când se analizează mobilitatea, trebuie făcută o distincţie între mobilitatea socială structurală şi mobilitatea socială netă. Aceasta din urmă este considerată măsura reală a permeabilităţii deschiderii sau „fluidităţii" unei societăţi, în timp ce primul tip de mobilitate are la bază cauze de natură strict economică. Dezvoltarea socioeconomică, a ştiinţei şi tehnologiei, creşterea accesibilităţii învăţământului au avut ca efect sporirea numărului de ocupaţii non-manuale şi, în consecinţă, a şanselor ca fiii/fiicele celor situaţi la baza ierarhiei sociale (ţărani, muncitori) să acceadă la poziţii socioprofesionale mult mai bune comparativ cu părinţii lor. Sociologii care au studiat fenomenul de mobilitate socială au ajuns la concluzia că mobilitatea inter- şi intrageneraţională ascendentă este mult mai frecventă în societatea contemporană decât mobilitatea socială descendentă. Totuşi, avertizează aceştia, „mobilitatea socială de distanţă mare" este foarte rară (Blau şi Duncan, *apud* Giddens, 2001). Terţializarea ocupaţiilor, deproletarizarea cum mai este numită, nu echivalează cu „moyennisation" generală a societăţii pentru că sectorul terţiar este divizat în ocupaţii non-manuale care permit accesul la expertiză şi decizii şi ocupaţii non-manuale care se deosebesc de cele manuale doar prin aceea că nu solicită muncă fizică. Doar primul tip de ocupaţii non-manuale, care sunt mult mai restrânse cantitativ comparativ cu cel de-al doilea tip, este asociat de sociologi ascensiunii în ierarhia socială. Aceasta înseamnă că societatea contemporană nu a devenit mai permeabilă sau mai fluidă din punct de vedere social, ci doar a cunoscut un proces mai intens şi mai accelerat de schimbări economice.

Nici democratizarea cantitativă a învăţământului (dezvoltarea infrastructurii educaţionale, prelungirea progresivă a duratei obligatorii de şcolarizare) nu a avut influenţa scontată asupra mobilităţii sociale. Singurul efect notabil constă în creşterea nivelului de educaţie în rândul tuturor categoriilor sociale. De altfel, încă din anii '70, sociologii avertizau că e puţin probabil ca egalizarea şanselor sociale să se realizeze prin reformarea sistemelor de învăţământ. Studii recente realizate la nivelul ţărilor OCDE au confirmat faptul că, şi astăzi, în multe dintre ţările capitaliste dezvoltate, probabilitatea ca un tânăr să acceadă la nivelul superior de educaţie creşte pe măsură ce nivelul de educaţie al părinţilor este mai ridicat. Ţările care au atins un nivel ridicat al egalităţii de şanse de

acces la educaţie precum Olanda, Finlanda sau Norvegia au redus mai întâi inegalităţile socioeconomice dintre indivizi şi dintre grupurile de indivizi.

Sociologii care nu sunt de acord cu teoria sfârşitului ***c.s.*** nu neagă faptul că, în ultimele decenii a avut loc un proces de diminuare a inegalităţilor dintre indivizi, că s-a înregistrat o îmbunătăţire a nivelului de trai al populaţiei, a condiţiilor de viaţă şi de muncă ale acesteia, că a avut loc o extindere a clasei de mijloc în societăţile occidentale. Dar, susţin aceştia, în cei „30 de ani glorioşi" (1945-1975) nu s-a reuşit eliminarea inegalităţilor dintre indivizi, grupuri, ***c.s.*** Mai mult, perioadei de dezvoltarea economică i-a urmat una de criză, care a condus la accentuarea inegalităţilor existente şi la apariţia altora noi.

Inegalitate şi structură socială

Asocierea dintre structura de clasă şi inegalitate este evidentă: structura de clasă semnifică o ierarhizare a unor grupuri de indivizi în funcţie de anumite caracteristici care le sunt specifice şi care-i diferenţiază între ei. Aceste caracteristici, dat fiind faptul că avem de-a face cu o ierarhizare a lor, devin inegalităţi. Inegalităţile, prin raportare la structura de clasă, pot fi definite ca diferenţe între indivizi, grupuri de indivizi care se traduc în termeni de avantaje sau dezavantaje şi care stau la baza ierarhiei sociale.

- *inegalităţi de venituri*
  Începând cu anii '60, la nivelul societăţii occidentale s-a constatat o creştere a veniturilor tuturor categoriilor sociale. Acest fapt a contribuit la îmbunătăţirea condiţiilor de viaţă ale populaţiei, la creşterea consumului, la menţinerea unei stabilităţi financiar-materiale etc. Creşterea nivelului de trai a creat impresia de progres în ierarhia socială, chiar dacă cea mai mare parte a populaţiei nu-şi schimbase deloc poziţia socială. Acest fapt este evidenţiat şi de studiile întreprinse de sociologii britanici J.H. Goldthorpe şi D. Lockwood în aceeaşi perioadă de timp, care au arătat faptul că muncitorii, gulerele albastre, deşi atinseseră un nivel foarte ridicat de bunăstare, nu s-au „îmburghezit", adică nu au reuşit să se integreze clasei de mijloc. Membrii clasei muncitoare nu aspirau să urce pe scara socială, principalul lor scop fiind doar acela de a câştiga cât mai mulţi bani pentru a achiziţiona diverse bunuri. Dezvoltarea, modernizarea, tehnologizarea au avut ca efecte şi reducerea locurilor de muncă, şi cronicizarea şomajului, înlocuirea muncitorului tradiţional cu muncitorul-operator, feminizarea unor ocupaţii din sectorului serviciilor etc. Veniturile populaţiei, la fel ca şi consumul, au început să scadă semnificativ mai ales în cazul celor situaţi mai aproape de baza ierarhiei sociale. Astfel, în timp ce distanţa dintre veniturile clasei superioare şi cele ale clasei de mijloc a crescut considerabil, distanţa dintre veniturile celor din urmă şi cele ale membrilor clasei de jos s-a diminuat. Mai mult, declinul economic al multor zone industriale a făcut posibilă apariţia subclasei: şomeri pe termen lung, excluşi social, indivizi al căror trai zilnic depinde în totalitate de asistenţa socială din partea statului, emigranţi etc. Neconcordanţa dintre un sistem politic democratic şi degradarea coeziunii sociale a devenit tot mai evidentă, fapt care a impus identificarea şi desfăşurarea de programe sociale: burse şcolare, locuinţe sociale, servicii medicale gratuite etc.

- *inegalităţi culturale*
  Pentru a demonstra existenţa ***c.s.***, unii sociologi consideră că este suficient să avem în vedere teoriile educaţiei (*teoria reproducţiei sociale* a lui Bourdieu, *teoria inegalităţii de şanse de acces la educaţie* a lui Boudon, *teoria codurilor lingvistice* a lui Berenstain etc.), a căror valabilitate şi actualitate este imposibil de contestat : cultura legitimă, acceptată şi promovată prin instituţiile de învăţământ, este în continuare *cultura clasei dominante.* În ţările occidentale sunt realizate periodic studii asupra practicilor culturale ale căror rezultate pun în evidenţă faptul că, de la începutul anilor '70 şi până în prezent, nu s-au înregistrat evoluţii semnificative în această direcţie : consumul cultural (frecventarea unor spaţii de cultură, consumul de mass--media, lectura etc.) este mult mai ridicat în rândul clasei superioare decât în rândul claselor situate la baza ierarhiei sociale.
- *inegalităţi privind speranţa de viaţă*
  Dacă în general este acceptată ideea că speranţa de viaţă a bărbaţilor este mai redusă decât cea a femeilor, nu acelaşi lucru se poate spune şi despre diferenţele privind speranţa de viaţă dintre diferite ***c.s.*** Este demonstrat faptul că un nivel de educaţie mai ridicat, veniturile mai mari, ocupaţiile non-manuale influenţează pozitiv starea de sănătate. Afecţiuni precum diabetul, TBC-ul, cancerul etc. sunt mult mai frecvente în rândul claselor de jos decât în rândul celor situate în vârful ierarhiei sociale (Waitzkin, *apud* Giddens, 2001). Cauzele sunt stabilite în accesul mai limitat al celor din clasa de jos la servicii medicale, la o alimentaţie necorespunzătoare, la condiţii de muncă cu un risc mai scăzut de accidente şi de îmbolnăvire etc.
- *inegalităţi de gen*
  Mult timp, societatea a fost dominată de către bărbaţi, femeilor revenindu-le roluri considerate mai puţin importante. Accesul femeilor la educaţie, la un loc de muncă, participarea politică etc. au devenit realităţi abia în societatea contemporană, însă relaţia dintre gen şi structură socială a rămas, în ciuda schimbărilor, una puţin abordată. Motivul, frecvent invocat de numeroşi sociologi, este acela că poziţia femeii în ierarhia socială poate fi stabilită în funcţie de poziţia socială ocupată de soţ sau de familia de origine a femeii. Includerea de date privind poziţiile socioprofesionale deţinute de către femei în cercetările asupra structurii sociale nu au condus, potrivit specialiştilor, la modificări semnificative în ceea ce priveşte imaginea de ansamblu a societăţii. Acest lucru este posibil şi pentru că, de regulă, poziţiile ocupate de femei pe scara socială sunt mai puţin favorabile comparativ cu cele ocupate de bărbaţi. Femeile îşi găsesc şi astăzi cu mai mare dificultate decât bărbaţii un loc de muncă potrivit nivelului de educaţie şi calificare profesională pe care-l deţin, iar accesul lor la funcţiile de conducere este foarte limitat. Diferenţele de salariu dintre femei şi bărbaţi sunt semnificativ în defavoarea femeilor, chiar dacă este vorba de acelaşi loc de muncă şi de aceeaşi responsabilitate. Procesul de dezvoltare socioeconomică şi socială din ultima perioadă nu poate rămâne însă fără efecte asupra relaţiei gen-stratificare socială : tot mai puţine femeii care ocupă o poziţie socioprofesională înaltă sunt dispuse să renunţe sau să-şi întrerupă activitatea pentru a se dedica activităţilor gospodăreşti sau de îngrijire a copiilor, a crescut vârsta la care are loc prima căsătorie, atingerea unei siguranţe material-financiare, sociale şi profesionale le permite multora dintre ele să decidă să devină părinte singur etc. Aceste tendinţe impun identificarea pe viitor a unor noi modalităţi de analiză a relaţiei gen-structură de clasă.

Toate aceste aspecte sunt specifice societăţii occidentale care, chiar dacă a cunoscut o dezvoltare socioeconomică importantă, rămâne una divizată pe ***c.s.*** Cei care au analizat structura socială a Europei Centrale şi de Est au ajuns la concluzia că aceastea se caracterizează printr-un proces inedit de formare a ***c.s.*** După încheierea celui de-al doilea război mondial, între cele două blocuri ideologice confruntările au vizat şi calităţile celor două sisteme de clasă diferite : capitalist şi comunist. În ţările în care s-a instaurat regimul comunist erau recunoscute doar două ***c.s.*** neierarhice : clasa muncitoare şi ţărănimea ; elitei politice şi intelectualităţii nu le erau recunoscute caracterul de clasă. Însă, în ciuda schimbărilor economice importante şi a propagandei ideologice, societatea comunistă a fost una polarizată din punct de vedere social : elita conducătoare, care deţinea controlul economic şi politic şi îşi crease propriile canale de recrutare, formare şi promovare socială, şi marea masă a populaţiei, care se confrunta cu o situaţie de sărăcie cronică. Accesul la vârful ierarhiei sociale şi la avantajele pe care le presupune aceasta era condiţionat de afilierea politică. România nu a făcut excepţie.

Procesul accelerat de industrializare a condus şi în România la expansiunea clasei muncitoare – în 1950 erau înregistraţi 1.222,9 mii muncitori, pentru ca în 1985 să existe 6080,4 mii muncitori (Urse, 2003). Dezvoltarea sectorului serviciilor, care ar fi permis *formarea* unei clase de mijloc, a avut însă un ritm foarte lent comparativ atât cu ţările având acelaşi regim politic, cât şi cu ţările capitaliste. La începutul anilor '80, populaţia ocupată în acest sector se ridica în România la doar 6,0%, în timp ce în Bulgaria era de 8,1%, în R.D.G.– 10,7%, în Ungaria – 9,6%, în Marea Britanie – 19,3%, în Belgia – 18,5% etc. (Urse, 2003). Omogenizarea socială devenise un important obiectiv politic, iar unul dintre mijloacele prin care a fost atins consta în menţinerea la valori foarte scăzute şi puţin diferenţiate a salariilor. La aceasta se adăuga restricţionarea accesului la bunurile şi serviciile de larg consum, constrângerile privind afirmarea şi libertatea personală, controlul politic al traseului socioeducaţional şi profesional etc. Schimbarea regimului politic şi economic la începutul anilor '90 nu a însemnat şi o creştere a nivelului de trai al populaţiei. Dimpotrivă, dezindustrializarea, reagrarizarea, apariţia şomajului pe termen lung, creşterea preţurilor la principalele bunuri şi servicii au avut efecte negative la nivelul tuturor categoriilor sociale. Cercetările întreprinse de ICCV la începutul anilor '90 au evidenţiat următoarele aspecte : venituri scăzute la nivelul întregii societăţi şi semnificativ diferite între ***c.s.*** şi în interiorul ***c.s.*** în funcţie de domeniul de activitate, statut profesional, mediul de rezidenţă, vârstă, gen etc. De asemenea, cea mai mare parte a veniturilor erau orientate spre acoperirea cheltuielilor alimentare – 44,9%, urmate de cele pentru servicii – 30,6% şi cheltuieli nealimentare – 24,5% (Stanciu, 2004). Dacă cei situaţi în vârful ierarhiei sociale (gospodăriile de patroni) alocau sub 50% cheltuielilor alimentare din totalul veniturilor, pe măsură ce ne apropiem de baza ierarhiei, aceste cheltuieli depăşeau 50% din totalul veniturilor : 54,8% în cazul salariaţilor şi 63,2% în gospodăriile de şomeri (Stanciu 2004). Nici după mai bine de 17 ani de la schimbarea regimului politic şi economic situaţia nu s-a schimbat : anchete recente realizate de INS asupra bugetelor de familie evidenţiază faptul că, în prezent, în mai puţin de un sfert (18%) din gospodării fiecărei persoane îi revine în jur de 100 de euro net pe lună, în cazul a 17% dintre gospodării acest venit este între 80–100 şi de euro/lună/persoană, iar restul gospodăriilor câştigă sub aceste valori. Astfel, societatea românească este şi astăzi una polarizată din punct de vedere socioeconomic : o elită restrânsă, care beneficiază de

toate avantajele socioeconomice, culturale, politice, şi o majoritate, care nu dispune nici măcar de un minimum de confort.

Învăţământul românesc a cunoscut un proces real de democratizare cantitativă în perioada comunistă, dar numai la nivel preuniversitar. Nivelul de educaţie a crescut semnificativ în rândul tuturor categoriilor sociale, iar valoarea socială a diplomelor şcolare, măsurată în termeni de acces la un loc de muncă, s-a menţinut foarte ridicată pe întreaga perioadă comunistă. Accesul la nivelul superior de învăţământ a fost însă restricţionat prin menţinerea unui număr scăzut de instituţii de învăţământ, profiluri, specializări, locuri etc., astfel că ponderea fiilor/fiicelor de ţărani şi de muncitori la acest nivel a fost mereu mai redusă comparativ cu fiii/fiicele intelectualilor. Sociologii care au studiat fenomenul de mobilitate socială din România au constatat că mai bine de trei sferturi din populaţia ţării în vârstă de peste 25 de ani (în anul 1999) avea un statut educaţional mai înalt decât al părinţilor, dar tipul de mobilitate dominant era cel de distanţă redusă – cel mult o treaptă de instrucţie faţă de cea a tatălui (Cârţână, 2000). Reforma sistemului de învăţământ din România, care a debutat la începutul anilor '90, şi-a propus ca principal obiectiv creşterea accesibilităţii tuturor formelor şi nivelurilor de educaţie pentru toate categoriile de populaţie, indiferent de caracteristicile socioeconomice, etnice, religioase etc. Rata de participare şcolară pentru toate nivelurile de învăţământ preuniversitar s-a menţinut la valori pozitive în rândul tuturor categoriilor sociale. Inegalităţile de acces la educaţie sunt însă foarte ridicate la nivelul superior de învăţământ : 60% dintre tinerii români care absolvă studii superioare provin din familii cu acelaşi nivel de educaţie şi se apreciază că această tendinţă va continua (Dumitru, 2002). În aceste condiţii, putem spune că societatea românească este una în care predomină fenomenul de reproducere socială, şi nu cel de mobilitate socială.

Regimul comunist a susţinut întotdeauna, mai ales la nivel propagandistic, principiul egalităţii dintre femei şi bărbaţi. Femeile erau solicitate să se implice în toate domeniile vieţii sociale, profesionale şi politice. Deşi într-o pondere nesemnificativă, femeile erau reprezentate inclusiv în principalele structuri politice şi ocupau funcţii înalte : 34% dintre reprezentanţii legislativului comunist (Marea Adunare Naţională) erau femei, iar la nivelul guvernului, în anii '80, cinci dintre cei 40 de miniştri erau femei (Voicu, 2002). Dacă situaţia femeilor aflate în vârful ierarhiei sociale era una pozitivă, nu acelaşi lucru se poate spune despre marea majoritate a femeilor din România. Sărăcia, imposibilitatea achiziţionării unor bunuri de strictă necesitate, limitarea accesului la servicii de sănătate şi politica pronatalistă au fost câteva dintre cauzele care au condus la accentuarea inegalităţii dintre femei şi bărbaţi. Tranziţia la economia de piaţă nu a adus schimbări semnificative în acest sens. Polarizarea socială se reflectă şi la nivelul relaţiei gen-stratificare socială. Dacă în ceea ce priveşte accesul şi succesul în educaţie femeile înregistrează valori mai ridicate comparativ cu bărbaţii, nu acelaşi lucru se poate spune şi despre accesul pe piaţa muncii sau despre nivelul veniturilor. Şomajul este mai ridicat în rândul femeilor decât al bărbaţilor, femeile primesc un venit mai mic prin comparaţie cu bărbaţii, ponderea acestora în vârful ierarhiei sociale este mai redusă decât a bărbaţilor etc.

Nici înainte, nici după '90, durata speranţei de viaţă în cazul femeilor comparativ cu cea a bărbaţilor nu diferă foarte mult în România faţă de alte ţări : este mai ridicată la femei şi mai redusă la bărbaţi. Condiţiile dure de viaţă şi de muncă specifice regimului comunist au afectat în egală măsură starea de sănătate fizică şi psihică. Se apreciază că

speranţa de viaţă a femeilor şi a bărbaţilor din România este de 66,3 ani în cazul bărbaţilor şi de 73,8% în cazul femeilor, valori cu mult scăzute comparativ cu cele înregistrate în ţările occidentale. În prima jumătate a anilor ’90, speranţa de viaţă la naştere, atât în cazul femeilor, cât şi al bărbaţilor, a avut o tendinţă descrescătoare, pentru ca după 1995 aceasta să înregistreze o creştere în medie cu 2 ani în cazul bărbaţilor şi 1,5 ani în cazul femeilor. Factori precum nivelul veniturilor, nivelul de educaţie, mediul rezidenţial etc. se reflectă şi asupra stării de sănătate a societăţii noastre. Altfel spus, cei care se poziţionează mai aproape de vârful ierarhiei sociale se caracterizează printr-o durată medie a speranţei de viaţă mai mare, şi invers.

În prezent, în România se vorbeşte tot mai mult despre necesitatea reducerii inegalităţilor de orice tip dintre indivizi şi dintre grupuri de indivizi şi crearea premiselor pentru expansiunea clasei de mijloc. Realizarea acestui obiectiv ar conduce la o mai mare stabilitate şi coeziune socială şi, în consecinţă, la dezvoltare socială. Instrumentele şi mecanismele prin care se poate atinge acest obiectiv sunt multiple, însă important este să se acţioneze simultan nu doar asupra surselor generatoare de inegalităţi, ci şi asupra formelor pe care le pot lua inegalităţile la nivelul unei societăţi.

Gabriela NEAGU

Comunitate

Prin poziţia şi importanţa pe care o are, **comunitatea** (*c.*) reprezintă una dintre instituirile sociale fundamentale pentru dezvoltarea socială. Departe de a fi o simplă agregare de indivizi, ea reprezintă calea mediană între ţesătura birocratică de tip etatic şi procesele specifice pieţei libere, caracterizate de urmărirea intereselor individuale. Această afirmaţie indică poziţionarea noastră în câmpul comunitarismului, mai precis al comunitarismului vernacular. În contextul dezbaterilor din ultimului sfert al secolului XX referitoare la problemele persistente ale societăţilor occidentale, au existat voci care au subliniat importanţa comunităţii mai presus de orice. Adepţii comunitarismului vernacular (Frazer, 1999) sunt cei care consideră că soluţia tuturor problemelor se află în construcţia comunităţilor.

Absenţa spiritului comunitar – ingredient indispensabil coerenţei acţiunii colective – conduce la anomalii care, în pofida persistenţei lor, nu pot fi acceptate decât cu costuri foarte ridicate şi deosebit de diverse. Din perspectiva dezvoltării sociale a României, observăm că nu doar productivitatea economică este scăzută, ci şi ceea ce am putea numi „productivitate” socială, de exemplu capacitatea de a construi, mai precis de a cataliza apariţia comunităţilor. În spaţiul românesc contemporan, ***c.*** este în mare măsură neputincioasă, lăsând astfel neîndeplinite diverse funcţii atât în planul vieţii cotidiene, cât şi la nivel societal, aruncând societatea românească în anomie. Printre cauzele esenţiale ale situaţiei noastre actuale se situează şi deficitul comunitar, operaţionalizat prin diversificare comunitară scăzută, slăbiciune la nivelul comunităţilor existente, prezenţă deosebit de modestă a spiritului comunitar cu precădere în mediul urban.

Ce este comunitatea

Cuvântul ***c.*** este utilizat în legătură cu o varietate enormă de lucruri. Sate, comune, târguri, orăşele, municipii, grupări etnice, naţiuni, tuturor li se spune comunităţi. Avem ***c.*** de credinţă, există ***c.*** academică, ***c.*** de afaceri şi multe alte ***c.*** „specializate". Până nu demult aveam şi Comunitatea Economică Europeană.

În general, ***c.*** se consideră a fi ceva dincolo de orice nevoie de definire sau de identificare funcţională generică. Astăzi este larg acceptat faptul că cea mai importantă idee sociologică esenţială este chiar ***c.***, iar rolul ei unificator rămâne necontestat de către cei mai mulţi. Părinţii fondatori ai sociologiei au situat problema ***c.*** în centrul preocupărilor proprii, originile şi explicaţia ordinii sociale şi a controlului social fiind de asemenea legate de aceasta. Era însă o redescoperire a temei ***c.***, curent ce va străbate întreg secolul al XIX-lea. Termenul *comunitate* începe să se impună odată cu celebra lucrare a lui Ferdinand Tönnies, *Comunitate şi societate*. În accepţiunea gânditorului german, depozitara spiritului comunitar putea fi doar ***c.***, realitate socială considerată apanajul exclusiv al spaţiilor caracterizate de fenomene şi practici specifice ruralului tradiţional. Societatea – creaţie a mediului urban de tip modern – ar fi fost un construct cu finalitate strict instrumentală, lipsit de consistenţa relaţiilor de tip comunitar.

Aşa cum arăta Nisbet (1993), ***c.*** este ideea sociologică ce are implicaţiile cele mai profunde. Cu toate acestea, puţine sunt conceptele atât de puţin sau de vag explicitate cum este cel de ***c.*** Vorbim de ***c.*** rurală, ***c.*** urbană, ***c.*** oamenilor de ştiinţă, Comunitatea Statelor Independente, Comunitatea Europeană (de câtva timp înlocuit cu cel de Uniune !), pentru a desemna realităţi sociale specifice. Reprezentările generate de aceste concepte sunt atât de eterogene, încât termenul nu are decât o relevanţă îndoielnică. Translat în limbajul de specialitate, termenul şi-a păstrat caracterul vag, denominaţiile multiple şi prea puţin relevante[1]. Salaman (1974) consideră că absenţa unui acord sociologic cu privire la acest concept se datorează tocmai importanţei sale. Pentru mulţi, ***c.*** este o idee frustrant de vagă, alunecoasă, chiar periculoasă. Ideea de ***c.*** se eschivează, nu poate fi surprinsă cu claritate. Este incontestabilă lipsa de precizie a multor termeni utilizaţi cu precădere în gândirea socială, având în vedere în special termenii *societate*, *comunitate*, *asociaţie*, *stat*. De asemenea, spre deosebire de cazul altor concepte ca *egalitate*, *libertate* ş.a., conceptul de *comunitate* nu a beneficiat de analize specifice.

Cohen (1992) arată şi el că termenul *comunitate* este unul dintre cei care, alături de alţii, cum ar fi *cultură*, *mit*, *ritual*, *simbol*, sunt vehiculaţi în limbajul obişnuit, în cuvântările zilnice. Sunt cuvinte aparent inteligibile atât celor care vorbesc, cât şi celor care ascultă. Importate însă în discursul ştiinţelor sociale, ele produc imense dificultăţi, cu un plus pentru ***c.*** Se spune că modernitatea şi ***c.*** sunt ireconciliabile, că acele caracteristici ce definesc ***c.*** nu pot supravieţui industrializării şi urbanizării. Dacă este să ne gândim însă că, de fapt, chiar societăţile în care s-au găsit modalităţi pentru perpetuarea în forme noi a ***c.*** sunt cele în care dezvoltarea socială este viguros prezentă, înţelegem inconsistenţa unor asemenea idei. Alţii au sugerat că dominarea vieţii sociale moderne de către stat, precum şi confruntarea esenţială dintre clasele societăţii capitaliste au făcut din ***c.*** un

1. Într-un articol publicat în anul 1955 (*Definitions of Community : Areas of Agreement*), George A. Hillary Jr. a colectat 94 de definiţii diferite ale comunităţii.

concept anacronic, nostalgic şi burghez. Este interesant să observăm încercările întreprinse la mijlocul anilor '80 în cadrul unor şcoli occidentale de a anunţa „sfârşitul" ***c.***, simptom al iritabilităţii datorate nesfârşitelor încercări de definire.

Noţiunea de ***c.*** este fundamental ambiguă, fiind utilizată atât în spaţiul teoriei, cât şi în vorbirea curentă pentru a caracteriza două tipuri diferite de relaţionare. Pe de o parte, termenul este utilizat pentru a desemna grupuri ale căror membri împărtăşesc anumite valori, precum şi un anumit mod de viaţă. Ei se identifică cu grupul şi cu practicile acestuia, existând o percepţie reciprocă a apartenenţei. Mason (2000) numeşte aceasta conceptul obişnuit de ***c.*** Versiuni ale acestui concept au dominat cea mai mare parte a filosofiei politice anglo-americane recente. Pe de altă parte, termenul ***c.*** este utilizat într-o manieră ce restrânge aplicarea sa doar la grupurile ale căror membri se protejează reciproc, nu se exploatează unii pe alţii sau nu se comportă injust unii faţă de alţii, cel puţin nu în mod sistematic. Pe acesta îl numeşte „conceptul moral al comunităţii". Ambiguitatea este deseori speculată, oamenii ajungând să descrie drept ***c.*** în cel de-al doilea sens un set de relaţii sociale care nu trec de fapt de ***c.*** în sens obişnuit.

Deşi vom prezenta la final propria definiţie, considerăm util să inserăm aici definiţia ***c.*** propusă de Mercer (1956, p. 27) : „O *comunitate* umană este o grupare funcţională de indivizi care trăiesc într-o anumită localizare geografică la un moment dat, împărtăşesc o cultură comună, sunt aranjaţi într-o structură socială şi exprimă o conştiinţă a unicităţii lor, precum şi a identităţii separate ca grup".

Maniera contradictorie în care se raportează gânditorii la ***c.*** este de asemenea un semn al naturii sale complexe. Dacă acest articol ar fi trebuit să aibă un motto, cel mai potrivit credem că ar fi fost acest mesaj al lui Fowler (1996, pp. 91-92) : „Cei care se tem, pe bună dreptate, de posibilităţile tiranice ale ***c.*** trebuie de asemenea să se teamă de pericolele tiranice ale secării ***c.***" Ca şi familia, prietenia sau cunoaşterea, ***c.*** este ceva bun de la prima vedere. Asociind ***c.*** cu incluziunea, prietenia, căldura, multă lume se simte bine când vorbeşte despre ea. Această prezumţie favorabilă este justificată de ceea ce învăţăm din experienţă. De aici şi interesul mare pentru cei care vor să o falsifice, să mintă la adăpostul ei, să amintească forţat de ea. O modalitate simplă, dar expresivă de a prezenta ***c.*** din perspectivă pozitivă o are Weber (1966), când arată că acestea sunt „antiteze ale conflictului". Pe de altă parte, există numeroase voci care subliniază potenţialul opresiv al ***c.*** Pentru unii gânditori, ***c.*** este deosebit de periculoasă, raportat în principal la libertatea individuală. În lumea academică, termenul naşte suspiciuni pentru că poate fi asociat cu loialităţi restrânse, opuse universalismului etic.

Se observă şi fără identificarea lor expresă într-un inventar exhaustiv varietatea extraordinară a tipologiilor ***c.*** şi, mai mult, a formelor de agregare comunitară. Vorbim de ***c.*** lingvistice, ***c.*** constituite în jurul cluburilor sau asociaţiilor, ***c.*** religioase, naţionale, morale, etnice, parţiale, naturale, deschise, închise, empirice, normative, ***c.*** dispersate, ***c.*** intermitente (care se adună în funcţie de ritmurile agricole, de exemplu), de idei, de memorie, de criză, ***c.*** de sânge, de rudenie, ocupaţionale etc. etc., de cuprinderi şi aspiraţii dintre cele mai diverse. Există de asemenea forme care doar aproximează ***c.***, altele care o falsifică ş.a.m.d.

De ce avem nevoie de comunitate

Pentru Bender (1991) este evident că o ***c.*** îşi găseşte finalitatea în ea însăşi, chiar dacă poate oferi ajutor sau avantaje membrilor săi. Ea nu există ca să servească scopuri externe sau instrumentale, valoarea sa fiind esenţialmente intrinsecă propriei existenţe. Există însă şi abordări care asumă ***c.*** funcţii exagerate, aspect datorat în bună măsură modalităţii deficitare de identificare a ***c.*** Unii autori fac trimitere la ***c.*** politică (pentru o naţiune) sau la cea a omenirii ca unică soluţie pentru diversele crize traversate.

În ***c.***, din interdependenţă şi din conştiinţa identităţii împărtăşite răsar legăturile comunitare. Se au aici în vedere obligaţiile pe care oamenii le au unii faţă de alţii, precum şi faţă de întregul la compunerea căruia participă. În ***c.***, oamenii nu pot fi consideraţi ca mijloace sau resurse ce pot fi consumate, manipulate sau sacrificate. Interesele lor ca indivizi sunt cele avute în vedere, ei nefiind niciodată în postura de „resurse umane”, care ar putea fi utilizate cu aceeaşi neutralitate afectivă cu care cheltuim resursele financiare, de exemplu. Selznick (2002) exprimă principiul animator al ***c.*** drept „uniunea solidarităţii şi a respectului”, principiu ce are o foarte mare importanţă practică. În diverse organizaţii care nu sunt ***c.*** (în afaceri sau în mediul militar) se încearcă producerea sentimentului de ***c.*** prin falsificarea principiului acesteia. S-a observat că oamenii lucrează sau luptă mai bine, acceptă mai uşor disciplina, cooperează mai eficace dacă, pe lângă control, simt şi protecţie, şi respect.

C. ocupaţionale se bucură de o atenţie deosebită din partea unor gânditori datorită importanţei pe care o au pentru achiziţia de către relaţiile de grup a caracteristicilor specifice comunităţilor. Salaman (1974) defineşte două tipuri de astfel de comunităţi. Un tip este reprezentat de ***c.*** „cvasi”-ocupaţionale, ***c.*** care sunt rezultatul existenţei unei arii sau al unui loc de muncă izolat geografic ori segregat spaţial, dominat de o singură firmă sau industrie. În astfel de cazuri, modelele de interacţiune asemănătoare celor din ***c.*** trebuie să apară, vrând-nevrând. Orice va reduce autosuficienţa regiunii va conduce la o dezagregare a ***c.*** Ne vom ocupa însă de al doilea tip, de ceea ce considerăm a fi adevăratele ***c.*** ocupaţionale, ce rezultă din specificul activităţii membrilor şi nu din simpla izolare geografică. Elementele definitorii ale ***c.*** ocupaţionale sunt următoarele : membrii acestora se văd pe ei în termenii rolului lor ocupaţional ; imaginea lor despre sine este centrată pe rolurile ocupaţionale pe care le au, astfel încât se văd ca poliţişti, tipografi etc., şi ca oameni cu anumite abilităţi, calităţi şi interese ; membrii acestor comunităţi ocupaţionale împărtăşesc un grup de referinţă ; în fine, ei se asociază cu şi îşi fac prieteni mai degrabă din alţi membri ai ***c.*** ocupaţionale. În aceste condiţii, între activitatea profesională şi activităţile nonprofesionale nu apare nici o barieră.

Cum analizăm comunitatea

Există atribute, caracteristici aparte deţinute într-o anumită măsură de toate ***c.*** Taylor (1989) prezintă trei dintre acestea. Prima şi cea mai importantă este că persoanele care compun ***c.*** au în comun credinţe şi valori. A doua caracteristică este aceea că relaţiile dintre membrii ***c.*** trebuie să fie directe şi să implice multiple dimensiuni. Relaţiile sunt directe atunci când nu sunt mediate de reprezentanţi, lideri, instituţii, cum ar fi statul,

sau de coduri, abstracţiuni ş.a. Cea de-a treia caracteristică este reciprocitatea. Termenul semnifică aici o serie de aranjamente, relaţii şi schimburi, incluzând ajutorul mutual, anumite forme de cooperare şi diverse forme de a împărţi cu ceilalţi. Într-un sistem de reciprocitate, fiecare act implică o combinaţie de altruism pe termen scurt şi interes propriu pe termen lung.

Cohen (1992) se opreşte şi el asupra a două aspecte fundamentale ale ***c.*** Membrii unui grup de indivizi ce formează o ***c.*** au ceva în comun cu toţi ceilalţi, pe de o parte, iar aceasta, pe de altă parte, îi distinge într-o manieră semnificativă de membrii altor grupuri. Astfel, ***c.*** pare să implice simultan similaritatea şi diferenţa. ***C.*** există de fapt în minţile membrilor săi. Prin extensie, realitatea graniţelor ***c.*** stă în gândire, în semnificaţiile pe care oamenii le ataşează acestora, şi nu în formele lor structurale. Într-o ***c.***, „chiar dacă graniţele sale structurale rămân intacte sau nu, realitatea ***c.*** stă în percepţia membrilor cu privire la vitalitatea culturii ei. Oamenii construiesc ***c.*** în manieră simbolică, făcând din ea o resursă a semnificaţiei, un depozitar al acesteia, precum şi un referent al identităţii" (Cohen, 1992, p. 118).

Dacă ar fi să facem un inventar al dimensiunilor considerate esenţiale în cele mai multe abordări, acesta ar include : teritoriul (spaţiul, locul), localizarea, specificul graniţelor fizice în conexiune cu reprezentarea mentală generată de acestea, numărul membrilor, respectiv specificitatea relaţiilor din interior, precum şi cu cei din afară. În timp accentul s-a schimbat de la dimensiunile morfologice la cele relaţionale, de la cele materiale la cele ce ţin de spirit. ***C.*** poate fi înţeleasă ca denotând, înainte de toate, o calitate aparte a relaţiilor umane.

Elementele ***c.*** ar fi valori cruciale pentru construirea şi menţinerea acesteia. Selznick (1992) propune un set complex de variabile ce interacţionează, reuşind să dea naştere ***c.*** şi să o perpetueze. Acestea sunt : istoricitatea, identitatea, reciprocitatea, pluralitatea, autonomia, participarea şi integrarea. O ***c.*** completă va fi caracterizată prin existenţa consistentă şi printr-un echilibru al tuturor acestor elemente. Aspectele legate de trecut trebuie să permită şi noului să se impună, iar mutualitatea şi participarea trebuie echilibrate de pluralitate şi autonomie. „În această teorie normativă, calitatea morală a unei ***c.*** este dată de abilitatea ei de a apăra toate valorile importante, de a le menţine în tensiune aşa cum trebuie şi de a încuraja rafinarea şi elaborarea lor." (Selznick, 1992, p. 364) Reciprocitatea şi interdependenţa reprezintă fundamentul iniţial şi ingredientul ce susţine comunităţile. Fiecare dintre noi facem parte dintr-o pluralitate de grupuri. Însăşi vitalitatea unei ***c.*** este dată de aşa-numitele asociaţii intermediare sau grupuri corporative.

Dimensiunilor, elementelor definitorii, caracteristicilor şi semnelor ***c.*** le putem adăuga o serie de criterii pe baza cărora ***c.*** ar putea fi distinse de acele entităţi care nu ar avea trăsăturile necesare pentru a fi considerate comunităţi. Un astfel de criteriu ar fi legat de faptul că „toate legile cosmosului, fizice, biologice şi psihologice conspiră pentru a face în aşa fel încât cei care trăiesc împreună să se asemene între ei" (MacIver, 1970, p. 30). Manierele, tradiţiile, exprimările ş.a., toate sunt caracteristici comune distinctive ce se dezvoltă la cei ce trăiesc împreună într-un sens foarte larg. Implicarea personală mai profundă, condiţie a apariţiei sentimentului, a spiritului comunitar reprezintă de asemenea un criteriu esenţial. Un criteriu implicit la Frazer (1999), de exemplu, chiar dacă nespecificat, poate fi dedus din ideea că sentimentul comunitar, nu apare acolo unde se împarte doar mizeria. La Etzioni (1995, 1996, 1998), criteriile esenţiale sunt grija pentru binele celorlalţi, respectiv existenţa imperativelor morale. Exercitarea unui control

social eficace, prin mijloace licite, dar de altă natură decât cele juridice, este foarte important. Rolul controlului social exercitat de ***c.*** este fundamental pentru ordonarea vieţii sociale.

Un alt criteriu în măsură să releve ***c.*** ar fi comprehensivitatea. Deşi, pentru Selznick (1992), este prea mult să ceri ca toate relaţiile sociale ale cuiva să fie găsite în ***c.***, consideră totuşi că comprehensivitatea ar fi criteriul esenţial al ***c.*** Grupurile sunt ***c.*** în măsura în care cuprind un spectru larg de activităţi şi interese, participarea implicând persoanele în întregul lor şi nu pe activităţi segmentare. Ideea includerii unei arii cât mai cuprinzătoare din existenţa individului în grup, drept criteriu, drept semn al ***c.*** apare la mulţi gânditori. Salaman (1974), Nisbet (1993) şi alţii arată că o ***c.*** este definită, de cele mai multe ori, ca fiind aceea în care individul relaţionează cu ceilalţi mai degrabă ca întreg decât într-un rol specific. Fie că amintesc de aspectele existenţei individuale, de specificul obligaţiilor între membrii ***c.*** sau de alte aspecte de acest tip, ideea din fundal este aceea a includerii cât mai complete. Semnul unei ***c.*** este acela că viaţa cuiva poate fi trăită în întregime în ea.

Angajamentul persoanei ca întreg în relaţiile comunitare este un element comun tuturor interpretărilor religioase sau seculare ale conceptului de ***c.*** în ideea „comuniunii”. Fără a-l considera ca un criteriu pe baza căruia s-ar putea identifica toate tipurile de ***c.***, dimensiunea transcendentă sau cea euforică sunt implicate uneori în cazul ***c.***, putând fi un criteriu de identificare.

Pentru Cohen (1992, p. 16), „criteriul fundamental al ***c.*** este acela că membrii ei dau, sau cred că dau, un sens similar lucrurilor, fie în general, fie raportat la anumite aspecte specifice şi semnificative şi, mai mult, că ei consideră că acest sens diferă de unul construit altundeva”. Cum nici o ***c.*** reală nu poate fi complet izolată, există un context comunitar mai cuprinzător care le influenţează şi în care se integrează. Toţi oamenii de pretutindeni ştiu că în afara ***c.*** lor există alţi oameni şi alte ***c.*** Ideea de distanţă şi ideea de diferenţă sunt două elemente de gândire care definesc relaţiile dintre membrii unei ***c.*** şi indivizii din afara acesteia.

Schimbarea comunităţilor

În funcţie de tipul ***c.***, identificăm mai multe modalităţi în care acestea apar. Multe ***c.*** se dezvoltă fără un plan anume, în maniere „naturale”, după cum multe altele sunt conturate conştiincios şi sunt bine îngrijite. În această din urmă situaţie, liderii sau organizatorii trebuie să ştie cum se dezvoltă ***c.*** şi ce le face puternice sau slabe. Ca orice construcţie, şi ***c.*** astfel conturate trebuie întreţinute şi, la nevoie, reparate. Afirmaţia este valabilă inclusiv pentru ***c.*** obişnuite bazate pe prietenie şi rudenie. Pentru a fi puternice şi cu premise de a rezista timp îndelungat, ***c.*** reclamă mult sprijin, instituţii potrivite pentru coordonare, educaţie, precum şi oameni care să fie medici, antreprenori sau facilitatori ai ***c.*** în forma lor modernă. Comunitariştii politici, de exemplu, subliniază neîncetat în ultimii ani rolul antreprenorilor sau al organizatorilor ***c.***, actori deosebit de importanţi în procesul de construire a ***c.*** „Rolul acestor persoane este de a concentra resursele astfel încât să construiască noi norme şi modalităţi de relaţionare. Construcţia socială este, în acest caz, o strategie politică.” (Frazer, 1999, p. 140) Criteriile, care ne relevă ***c.*** fac vizibile elementele comune, pe care le regăsim în spatele diversităţii formelor comunitare.

A construi ***c.*** implică un efort de învăţare, de pregătire a acestei acţiuni. Ignorarea aspectelor cruciale, cum ar fi cele esenţiale pentru ***c.***, ce anume o fortifică, respectiv ce o slăbeşte, conduce inevitabil la apariţia unor entităţi care nu au nimic de-a face cu ***c.*** (Selznick, 2002).

Relevanţa contextuală deosebită pe care o are pentru noi acum tema UE ne face să o abordăm, deşi excede maniera în care concepem comunitatea. Spre deosebire de comunităţile fenomenologice, ce s-au format în absenţa unui proiect normativ, UE a pornit pe baze contractuale, ca o ***c.*** normativă. Este şi aceasta o manieră de operaţionalizare a ideii liberale că oamenii îşi construiesc propriile ***c.***, stabilind criteriile conform cărora îi selectează pe cei care să facă parte din ***c.*** lor. În cazul UE, care a renunţat de ceva timp la sintagma Comunitate Europeană, grupul este mai curând construit decât descoperit, membrii fiind mai degrabă adăugaţi decât actualizaţi, ceea ce nu înseamnă că UE nu va deveni un spaţiu în care oameni cu interese şi experienţe împărtăşite vor urmări cu toţii un acelaşi Bine comun. Dar lărgirea este un proces ce relevă abordări diferenţiate ale celor dinăuntru faţă de cei care vin. Nu este foarte nouă ideea că în UE ar trebui să intre doar ţări bogate. Este o translare în plan mai larg a completării paletei atitudinale cu ceea ce ar fi egoismul de grup, cum îi spune undeva Oldenquist. Se face trecerea de la „eu” la „al meu”, fiecare urmărind interesele propriei ***c.,*** excluzând întemeiat – în viziunea adepţilor acestei direcţii – binele celor din afara ei. Există de asemenea o manieră liberală de concepere a ***c.***, inclusă în ceea ce se numeşte *Country Club Theory of Community*. Comunităţile apar astfel mai degrabă pe baza excluderii altora decât pe ideea adăugării. Aceste *country clubs* se formează după ce indivizii şi-au conturat identitatea într-un grup mai cuprinzător, aspect de asemenea perturbator în raport cu ***c.*** Este o inversare a unui raport obişnuit, cel ce intră în „club” fiind mai curând perceput ca fiind ieşit de altundeva. De aceea, Steeves (1998) nici nu le consideră ***c.*** Noi considerăm însă că sunt ***c.***, normative ce-i drept, dar necesare şi specifice unui moment al istoriei într-un spaţiu cultural propice. Relevantă aici este distincţia dintre ***c.*** fenomenologice, respectiv cele normative, unele descoperite, altele construite. Cele fenomenologice apar probabil mult mai greu astăzi şi atunci de ce să nu considerăm că cele normative de astăzi se vor transforma în fenomenologice în timp? Dar oare acum istoria mai permite aceasta? Oare mobilităţile spaţială, socială etc. nu fac acum imposibilă conturarea ***c.***?

Privită în perspectivă istorică, ***c.*** îşi relevă dinamica nu doar în termenii integrării, ci şi în cei ai dezintegrării, reintegrării etc. Există o tendinţă explicabilă dintr-un anume punct de vedere, de a privi ***c.*** mai degrabă în procesul dezintegrării. Treptele dezintegrării fiind deseori mai vizibile, reliefarea dinamicii comunitare se îndreaptă de multe ori spre acestea. Astfel, este mai uşor de scris despre dezintegrarea unei ***c.*** decât despre integrare, dar şi despre reintegrare. Cel puţin în formele sale tradiţionale, integrarea unei ***c.*** are loc de obicei în izolare, ceea ce o face dificil de observat. Pe măsură ce munca începe să se separe de familie, influenţa schimbărilor în cadrul profesiilor ajunge să influenţeze treptat tot mai mult formele de agregare comunitară. De la ***c.*** idilică s-a trecut la una alterată, dar care se baza totuşi pe „magazinul din colţ”, pe vânzătorul cunoscut, pe o siguranţă pe termen lung a locului de muncă prin perpetuarea cererii pentru anumite activităţi etc. Apoi totul devine mai alert, mai dinamic pe piaţa muncii, a profesiilor, a activităţilor solicitate. Contactele umane se depersonalizează. Familia ajunge ea însăşi să-şi schimbe profilul, căsătoriile fiind mai degrabă sortite eşecului decât perpetuării. Totul se rearanjează în plan social pe perioada vieţii unei persoane, ceea ce conduce la

o dispersie şi mai accentuată a indivizilor. Experienţele de lungă durată nu mai apar, iar declinul ***c.*** continuă.

Pentru mulţi gânditori americani, schimbarea socială – înţeleasă în sensul în care Tönnies vedea trecerea ***c.***-societate – ar fi sinonimă cu distrugerea ***c.*** Chiar dacă unii consideră acest proces ca fiind regretabil, el este totuşi asumat ca inevitabil. Astfel, se prezintă o relaţie simplă şi directă între trecut – caracterizat de prezenţa ***c.*** – şi prezentul în care ***c.*** s-a pierdut sau se pierde. Şi totuşi, există mulţi care consideră că nu trebuie să vorbim de colapsul ***c.***, ci de schimbarea acesteia. Deşi echilibrul dintre ***c.*** şi societate s-a schimbat, ***c.*** nu a dispărut niciodată. În pofida conotaţiei în general pozitive a termenului, imaginea ***c.*** a fost afectată în diverse momente de schimbările petrecute în domeniul muncii, de spectrul fenomenelor corelate, precum alienarea ş.a. Specialiştii din diverse domenii au contribuit şi ei la această deteriorare prin ideea eroziunii, declinului, crepusculului sau eclipsei ***c.***

Ceea ce este cu deosebire important pentru noi este problema ***c.*** din mediul urban. În măsura în care acestea există în alte spaţii culturale şi produc efecte benefice, le putem clama şi pentru noi necesitatea şi putem identifica acele consecinţe legate de absenţa lor. Cum am văzut, pentru unii ***c.*** este incompatibilă cu modernitatea şi cu atât mai puţin cu contemporaneitatea. Dar mulţi vorbesc despre ***c.*** la timpul prezent, considerând că putem trasa neîntrerupt lanţul formelor comunitare în istorie până astăzi. Este, de altfel, şi convingerea noastră. ***C.*** pot exista oriunde sunt îndeplinite condiţiile necesare. Iar acestea pot fi îndeplinite şi în mijlocul unui oraş modern, precum şi în spaţii îndepărtate de metropole.

Acceptarea ideii amestecului dintre *gemeinschaft* şi *gesellschaft* în societăţile moderne descurajează acţiunile directe de sprijinire a ***c.*** ca experienţă socială distinctă. ***C.*** nu a intrat în colaps, dar este diferită de cea din secolele trecute. Aceea s-a dus pentru totdeauna, dar asta nu trebuie să ne impacienteze. Noi avem însă nevoie continuu de ***c.*** adaptate nevoilor prezentului şi viitorului. Este posibil să avem experienţa comunitară într-o anumită dimensiune a existenţei noastre, după cum este posibil şi să nu avem această experienţă. Este nevoie să luptăm pentru ea şi, de asemenea, să rezistăm tentaţiei de a accepta orice este prezentat drept ***c.***

Polarizarea economică este şi ea o sursă de alimentare a înnoirilor în cadrul ***c.*** Cei situaţi la un nivel înalt din punctul de vedere al bogăţiei se insularizează în raport cu ceilalţi indivizi. Este o nouă elită, constituind „comunităţi închise", caracterizate prin extra-teritorialitate, membrii ei putând fi contactaţi doar prin e-mail sau telefoane mobile, şi nu neapărat la o adresă. Practic nu se poate pătrunde în zona în care locuiesc relativ stabil, pentru că aceştia circulă oriunde în lume, regăsind peste tot aceleaşi facilităţi. Este un exemplu, poate nu cel mai reprezentativ, de noi structuri emergente.

Din cele de până acum se observă două tendinţe contradictorii referitor la ceea ce ar fi ***c.*** astăzi. Păstrând terminologia lui Tönnies, unii consideră că *gesellschaft* a înlocuit *gemeinschaft*, care a dispărut treptat, dar ireversibil. Alţii însă consideră că istoria umanităţii poate fi descrisă având drept reper manierele în care ***c.*** s-a dezvoltat, s-a adaptat, s-a armonizat noilor condiţii, inclusiv dezvoltării *gesellschaft*, urbanizării ş.a. Unii strigă : ***C.*** a murit ! şi o introduc într-o nişă a istoriei la care se mai reculeg uneori. Ceilalţi, ca pe vremuri, când un rege se stingea, dar flacăra regalităţii rămânea aprinsă, strigă : ***C.*** a murit !, reluând fără ezitare : Trăiască ***c.*** ! Pentru aceştia din urmă, categoria ***c.*** are maniere variate de operaţionalizare, dintre care unele dispar, altele apar şi totul decurge ca întotdeauna, în principiu, formele specifice de fenomenalizare devenind obiect de analiză. Aceştia din urmă sunt numiţi comunitarişti.

Comunitatea Morgana

Întârzierea înregistrată în apariţia oraşelor în spaţiul românesc a condus la complexificarea acestui proces atunci când el s-a accentuat la un moment dat. În perioadele în care arderea etapelor părea pentru noi soluţia potrivită, am vizat modele complexe, rămânând multe elemente neaprofundate, multe secvenţe nedigerate, toate cu consecinţe nefaste. Nu a fost timpul necesar conturării, păstrării sau trecerii treptate către forme urbane de convieţuire combinate cu păstrarea elementelor comunitare capabile de apărare la rândul lor sau prezervate de cei în cauză. Astfel, odată cu atingerea pragului critic după 1955 în ceea ce priveşte factorii *pull-push* în migraţia internă rural-urban, situaţia a devenit catastrofală pe termen scurt şi lung, deşi pe termen mediu a părut a fi o situaţie acceptabilă, chiar dezirabilă. Milioane de indivizi au migrat spre mediul urban într-o perioadă de timp foarte redusă. Numărul scăzut al localităţilor propriu-zis urbane din acea perioadă precum şi capacitatea lor redusă de absorbţie a migranţilor au generat situaţii a căror rezolvare a fost resimţită din punct de vedere comunitar şi nu numai. Migranţii ştiau doar de unde plecaseră, ştiau că nu se pot întoarce, dar nu ştiau unde au ajuns, şi astfel se înscriau într-o „zonă dintre”, un *inter-mundus* care şi-a pus puternic amprenta asupra relaţiilor sociale. La unii autori apare ideea că, în aceste condiţii, în „mahalale”, ***c.*** nu-şi mai exercită funcţia de control social. Pentru noi însă, a vorbi despre o ***c.*** care nu-şi exercită funcţia de control social este un nonsens. În acel moment nu ar mai exista o ***c.*** O structură socială de tip comunitar este identificabilă funcţional prin exercitarea controlului social. Absenţa acestuia – indiferent de valorile promovate – este un semn evident al carenţei comunitare. Şi este vorba, desigur, de controlul social realizat doar rezidual pe baza normelor juridice. Migranţii nu aveau cum să ia contact cu structuri de tip comunitar nici în mediul urban, deoarece şi acestea erau la fel de puternic atacate de comunişti. Indiferent că includeau burghezi, intelectuali etc., ele dispăreau foarte uşor datorită fragilităţii lor funciare. Acestea sunt însă aspecte pe care le vom aprofunda într-o altă lucrare.

Astăzi şi oricând, la noi şi aiurea, în contextul dezvoltării sociale este necesară orientarea eforturilor în direcţia sprijinirii constituirii şi consolidării ***c.*** a agregării comunitare în spaţii urbane moderne şi generatoare de capital social. Este mare nevoie de ***c.*** pentru a reduce entropia socială, iar controlul social trebuie întărit prin intermediul ***c***. Controlul social exercitat prin intermediul normativităţii juridice nu este suficient. Ne vin în minte cuvintele lui Anatole France (*The Red Lily*) (*apud*. Selznick, 2002): „Legea, în egalitatea sa maiestuoasă, interzice atât bogaţilor, cât şi săracilor să doarmă sub poduri, să cerşească pe străzi şi să fure pâine”.

Apropiindu-ne de final, arătăm că, din perspectiva noastră, *o* ***c.*** *este o formaţiune socială rezistentă în timp, reunind un număr relativ restrâns de indivizi, având un background cultural şi statusuri sociale asemănătoare, ce locuiesc pe o suprafaţă puţin extinsă şi între care există relaţii de cooperare bine stabilite şi persistente, reuşindu-se prin aceasta exercitarea unui control social eficient la nivelul grupului respectiv*.

Comunitatea ca resursă a dezvoltării sociale

Atenţia îndreptată către dimensiunea socială a dezvoltării devoalează capacitatea crescută de receptare a celor din jurul nostru. Dezvoltarea socială nu poate fi decât rezidual consecinţa însumării fortuite a încercărilor de satisfacere a intereselor individuale sau ale grupurilor foarte restrânse. Plasată inevitabil ca imperativ al acţiunii oricărui guvern, de exemplu, dezvoltarea socială nu se poate obiectiva printr-o mişcare unidirecţională descendentă. Dezvoltarea socială este dependentă de acţiunea colectivă, de asumarea sau, minimal, de receptarea ca legitime a imperativelor comune. Teoretic, poate exista dezvoltare economică într-o societate atomizată, caracterizată de înscrierea fiecăruia într-o cursă pe culoar individual. Dezvoltarea socială rămâne însă dependentă de capacitatea crescută de cooperare, de exersarea constantă a dimensiunii empatice. În acest context se evidenţiază relevanţa ***c.*** ca resursă esenţială a dezvoltării sociale. În cazul ***c.*** avem o concentrare a energiei, şi nu o disipare a acesteia datorată entropiei sociale crescute. În absenţa spiritului comunitar, dezvoltarea socială se va regăsi cel mult în statistici.

Tudor PITULAC

Consultare publică

Consultarea şi participarea publică pot fi definite ca implicare a cetăţenilor în managementul deciziilor şi oferta de servicii. Consultarea şi participarea au loc atunci când cetăţenii şi autorităţile publice au nevoi identificate de consultare/participare şi când există mecanisme create pentru a susţine consultarea/participarea. Mecanismele cunoscute de consultare/participare publică includ : audieri publice, întâlniri publice, forumuri cetăţeneşti, grupuri consultative, diverse tipuri de sondaje de opinie, focus grupuri, utilizarea mijloacelor electronice de comunicare, publicaţii ale administraţiei publice etc.

Există mai multe variante prin care putem analiza conceptul de participare publică. O primă variantă este propusă de OECD, care distinge între trei tipuri diferite de implicare a cetăţeanului în luarea deciziei de politică publică.

- Prima „treaptă” de implicare publică se referă la informare. Aceasta presupune că procesul politicilor publice este suficient de transparent astfel încât cetăţenii să obţină informaţia necesară pentru a vedea în ce măsură guvernul îşi respectă promisiunile, pentru a fi capabili să analizeze ce se întâmplă în diverse sectoare de politică publică şi să evalueze consecinţele acestora asupra lor. În toate ţările democratice, informarea cetăţenilor este normă.
- Al doilea nivel se referă la consultare ca practică ce permite cetăţenilor să ofere feedback cu privire la opţiunile de politică publică, în diverse stadii ale procesului de decizie. Analizînd practica ţărilor OECD cu privire la metodele de ***consultare publică*** (***c.p.***) observăm că invitaţiile la ***c.p.*** sunt adresate prioritar grupurilor foarte bine organizate, cuprinzând grupuri de interes. În majoritatea ţărilor aceste grupuri bine

organizate, incluzând sindicate, patronate, grupuri ale oamenilor de afaceri, au relaţii foarte bine stabilite cu guvernele, se informează sistematic şi participă în sectoarele de politică publică unde au interese. Pentru sindicate şi patronate, relaţia cu guvernul este stabilită în majoritatea ţărilor pe baze tripartite.

- Al treilea criteriu se referă la participarea activă, care permite cetăţenilor să devină parteneri în luarea deciziilor în politica publică. Participarea presupune ca cetăţenii să participe la fixarea obiectivelor de politică publică, să şi poată exprima opinia în legătură cu diversele opţiuni de politică publică, să propună strategii de implementare. Acest tip de exerciţiu este destul de rar întâlnit. Numai câteva ţări OECD au experienţe pozitive de participare a cetăţenilor la luarea deciziilor sau implementează programe-pilot.

Un alt efort de clasificare a fost făcut de Organizaţia Internaţională pentru Participare Publică (IAPP), care defineşte cinci niveluri de participare a publicului în politică. Primele două sunt identice cu cele propuse de OECD, respectiv informarea publicului şi ***c.p.*** IAPP desface al treilea nivel din modelul OECD, participarea publică, în două niveluri distincte. Astfel, al treilea nivel se referă la exerciţiile de implicare a publicului de către guvern în procesul redactării proiectelor de politică publică, pentru a se asigura că opiniile diverselor grupuri interesate sunt luate în considerare. Al patrulea nivel se referă la exerciţii de colaborare public-privat, în care ONG-urile se angajează în relaţii de colaborare şi parteneriat cu diverse grupuri interesate din public, în fiecare stadiu al dezvoltării politicii publice, de la identificarea şi selectarea alternativelor până la evaluare etc. Ultimul stadiu identificat de analiza IAPP se referă la oferirea de responsabilităţi în implementarea politicii publice unor grupuri interesate din public (*empowerment*). Deci decizia trece în mâna acestor grupuri, precum şi responsabilitatea realizării obiectivelor asupra cărora s-a căzut de acord.

Consultarea şi participarea pot să apară în diverse zone de politică publică, de la diferite tipuri de servicii la aspecte ce ţin de dezvoltarea economică, protecţia mediului, educaţie, cultură etc. Totodată, consultarea/participarea pot să apară pe diverse componente ale procesului de politică publică, de la stabilirea de scopuri şi obiective pentru strategii de politică publică, la implementare şi evaluare.

Interesul pentru promovarea participării cetăţenilor la luarea deciziilor de politică publică reprezintă un interes relativ nou pentru guverne. Dezvoltarea acestui interes la nivel internaţional a avut loc pe fondul crizei instituţiilor politice, deficitului de consens între partidele politice şi liderii politici, slăbirii capacităţii statului de a rezolva singur toate problemele societăţii. Guvernele, dar şi organizaţiile private iniţiază din ce în ce mai mult procese formale de consultare în diverse zone de politică publică şi asistăm la o creştere a dialogului între diverşi actori sociali în exteriorul instituţiilor politice tradiţionale.

Nici România nu face excepţie de la aceste tendinţe de creştere a interesului pentru consultare şi participare publică. În ultimii 17 ani se înregistrează o dezvoltare a formulelor instituţionale şi noninstituţionale de dialog social şi ***c.p.*** Dacă la începutul anilor ’90 au fost create şi dezvoltate cadrul legislativ şi practica dialogului social, începând cu 2001 în România apar şi elemente de legislaţie şi cadru instituţional reglementând practica ***c.p.*** Aceste elemente se dezvoltă pe fondul evoluţiilor din zona

reformei guvernării şi a reformei administraţiei publice şi al evoluţiilor specifice din zona societăţii civile.

C.p. aduce beneficii atât administraţiei, cât şi cetăţenilor şi grupurilor interesate implicate în proces. În linii foarte generale:

- Pentru administraţia publică, consultarea reprezintă o oportunitate de a afla cum anume este privită o propunere de politică publică, de a înţelege cum vor fi afectate diverse grupuri interesate odată ce decizia a fost luată şi implementată, de a obţine informaţii şi sugestii relevante din partea publicului, care să ducă creşterea calităţii deciziilor de alocare de resurse publice.
- Pentru cetăţeni şi grupurile interesate, consultarea oferă posibilitatea de a-şi prezenta punctele de vedere înainte ca decizia de politică publică să fie luată, de a stabili prin interacţiunea cu alte grupuri interesate care sunt costurile şi beneficiile unei anumite decizii.

Începând cu anul 2000, asistăm la dezvoltarea unui cadru legislativ şi instituţional vizând promovarea formelor de participare a publicului la luarea deciziei. O noutate pentru România o reprezintă integrarea consultării publice în cadrul procesului de politici publice prin prevedere legislativă.

Prezentăm în continuare cadrul legislativ specific:

Act normativ	Procedee specifice de consultare
Legea nr. 52/2003	Art. 6. – (1) În cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative autoritatea administraţiei publice are obligaţia să publice un anunţ referitor la această acţiune pe site-ul propriu, să-l afişeze la sediul propriu, într-un spaţiu accesibil publicului, şi să-l transmită către mass-media centrală sau locală, după caz. Autoritatea administraţiei publice va transmite proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor informaţii. (3) Anunţul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ cu relevanţă asupra mediului de afaceri se transmite de către iniţiator asociaţiilor de afaceri şi altor asociaţii legal constituite, pe domenii specifice de activitate.
Legea nr. 52/2003	Art. 6. – (7) Autoritatea publică în cauză este obligată să decidă organizarea unei întâlniri în care să se dezbată public proiectul de act normativ, dacă acest lucru a fost cerut în scris de către o asociaţie legal constituită sau de către o altă autoritate publică.
Legea nr. 52/2003	Art. 7. – (1) Participarea persoanelor interesate la lucrările şedinţelor publice se va face în următoarele condiţii: b) acest anunţ trebuie adus la cunoştinţa cetăţenilor şi a asociaţiilor legal constituite care au prezentat sugestii şi propuneri în scris, cu valoare de recomandare, referitoare la unul dintre domeniile de interes public care urmează să fie abordat în şedinţa publică. Art. 9 – (2) Punctele de vedere exprimate în cadrul şedinţelor publice de persoanele menţionate la art. 8 au valoare de recomandare.
Legea nr. 544/2001	Art. 6 – (1) Orice persoană are dreptul de a solicita şi de a obţine de la autorităţile şi instituţiile publice, în condiţiile prezentei legi, informaţiile de interes public.

Act normativ	Procedee specifice de consultare
HG nr. 775/2005	Art. 7 – (2) Activitatea de identificare a variantelor se realizează cu consultarea ONG, partenerilor sociali, asociaţiilor profesionale şi a reprezentanţilor sectorului privat implicaţi, afectaţi sau interesaţi de modul în care este rezolvată problema respectivă. Art. 10 – Activitatea de fundamentare are ca rezultat documentul denumit propunere de politici publice, elaborat de către direcţiile de specialitate sub coordonarea unităţilor de politici publice din cadrul ministerelor şi al altor organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, care cuprinde în formă concisă rezultatele studiilor şi analizelor, precum şi ale activităţii de consultare a societăţii civile cu privire la diferitele variante de soluţionare identificate.
HG nr. 775/2005	Art. 14 – Propunerea de politici publice este transmisă ministerelor şi altor organe ale administraţiei publice centrale interesate.
Legea nr. 90/2001	Art. 12 – (1) Pentru rezolvarea unor probleme din competenţa sa Guvernul poate constitui organisme cu caracter consultativ. (2) În scopul elaborării, integrării, corelării şi monitorizării de politici Guvernul poate constitui consilii, comisii şi comitete interministeriale.
HG nr. 750/2005	Art. 7 – (4) În comisiile şi grupurile de lucru pot participa, ca membri cu drepturi depline, şi reprezentanţi ai altor instituţii publice care nu fac parte din consiliul coordonator. Art. 8 – La lucrările consiliilor interministeriale, ale comisiilor şi grupurilor de lucru subordonate pot participa, în calitate de invitaţi, reprezentanţi ai autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice, ai instituţiilor academice şi de învăţământ superior, ai organizaţiilor societăţii civile, care ar putea contribui la soluţionarea unor probleme aflate pe ordinea de zi.
HG nr. 117/2005	Art. 1 – Se constituie pe lângă Secretariatul General al Guvernului Comitetul interministerial pentru coordonarea reformei procesului politicilor publice [...] organism cu rol consultativ [...]. Art. 2 – La întrunirile Comitetului pot participa, în calitate de invitat, reprezentanţi ai autorităţilor publice centrale cu activitate în domeniul reformei procesului politicilor publice, care ar putea contribui la soluţionarea unor puncte aflate pe ordinea de zi.
HG nr. 1623/2003	Art. 3 – (2) La lucrările Consiliului superior pot participa, în calitate de invitat, reprezentanţi ai altor autorităţi sau instituţii publice şi alţi reprezentanţi, în funcţie de problemele incluse pe ordinea de zi.
HG nr. 314/2001	Art. 1 – În cadrul ministerelor [...], precum şi în cadrul prefecturilor se vor înfiinţa şi vor funcţiona comisii de dialog social între administraţia publică, patronat şi sindicate. Art. 4 – Activitatea comisiilor de dialog social are caracter consultativ şi vizează, în special, următoarele : [...] b) consultarea partenerilor sociali asupra iniţiativelor legislative sau de altă natură, cu caracter economico-social, din domeniul de activitate al ministerului respectiv ; c) consultarea partenerilor sociali cu privire la măsurile ce se întreprind pe linia restructurării regiilor autonome de sub autoritatea ministerelor, a consiliilor judeţene şi, respectiv a consiliilor locale, precum şi a societăţilor comerciale din sectorul respectiv de activitate, în corelaţie cu măsurile de reconversie a forţei de muncă.

Act normativ	Procedee specifice de consultare
HG nr. 50/2005	Art. 5 – (3) În procesul de elaborare a proiectelor de acte normative autorităţile publice iniţiatoare au obligaţia să respecte regulile procedurale aplicabile pentru asigurarea transparenţei decizionale, prevăzute de L. 52/2003 privind transparenţa decizională în administraţia publică. (4) Pentru asigurarea consultării partenerilor sociali, autorităţile publice iniţiatoare au obligaţia să supună proiectele de acte normative cu caracter economico-social analizei comisiilor de dialog social, constituite în cadrul acestora în conformitate cu prevederile HG nr. 314/2001 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea comisiilor de dialog social în cadrul unor ministere şi al prefecturilor, cu modificările şi completările ulterioare
HG nr. 50/2005	Art. 7 – (2) Proiectul de act normativ însuşit (…) se transmite concomitent, în copie, autorităţilor publice interesate în aplicarea acestuia, în funcţie de obiectul reglementării (…)
OUG nr. 45/2003	Art. 8 – Procesul bugetar este deschis şi transparent, acesta realizându-se prin : a) publicarea în presa locală sau afişarea la sediul autorităţii administraţiei publice locale respective a proiectului de buget local şi a contului anual de execuţie a acestuia ; b) dezbaterea publică a proiectului de buget local, cu prilejul aprobării acestuia.
OUG nr. 45/2003	Art. 29 – (4) Consultarea primăriilor (pentru echilibrarea bugetelor locale cu sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat) se face de către o comisie constituită la nivelul fiecărui judeţ [...]
OUG nr. 45/2003	Art. 35 – (3) Pe baza veniturilor proprii şi a sumelor repartizate potrivit alin. (2), ordonatorii principali de credite [...] definitivează proiectul bugetului local, care se publică în presa locală sau se afişează la sediul unităţii administrativ-teritoriale.
Regulamentul Camerei Deputaţilor	Art. 46 – (1) Biroul fiecărei comisii a Camerei Deputaţilor : f) invită să ia parte la lucrările comisiei reprezentanţi ai societăţii civile, ai asociaţiilor patronale, profesionale sau sindicale, ai administraţiei publice centrale ori locale, precum şi ai altor persoane juridice, precum şi persoane fizice, la solicitarea membrilor comisiei, a Guvernului şi a persoanelor interesate ; g) organizează, la propunerea membrilor comisiei, şedinţe de consultări cu reprezentanţi ai societăţii civile, ai asociaţiilor patronale şi profesionale, ai sindicatelor, ai administraţiei publice centrale sau/şi locale.
Regulamentul Camerei Deputaţilor	Art. 55 – (2) Comisiile pot invita să participe la lucrări persoane interesate, reprezentanţi ai unor ONG şi specialişti din partea unor autorităţi publice sau a altor instituţii specializate. Reprezentanţii ONG-urilor şi specialiştii invitaţi pot să îşi prezinte opiniile cu privire la problemele discutate în comisie sau pot înmâna preşedintelui comisiei documentaţii ce vizează tematica pusă în discuţie.
Legea nr 109/1997 modificată	Art. 21 – (1) Consiliul Economic şi Social este consultat obligatoriu de către iniţiatorii proiectelor de acte normative şi ai proiectelor de programe şi strategii nematerializate în proiecte de acte normative, din domeniul său de competenţă.

Act normativ	Procedee specifice de consultare
Legea nr 109/1997 modificată	Art. 13 – (14) Guvernul poate hotărî înlocuirea a câte unui membru care reprezintă Guvernul cu câte un reprezentant al altor asociaţii profesionale, ONG-uri şi altor asemenea organizaţii ale societăţii civile.
Legea nr. 188/1999	Art. 20. – (1) Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici are următoarele atribuţii : elaborează anual, cu consultarea autorităţilor şi instituţiilor publice, Planul de ocupare a funcţiilor publice, pe care îl supune spre aprobare Guvernului.
Legea nr. 73/1993	Art. 11 – (3) Senatorii şi deputaţii, autori de propuneri legislative, miniştri, secretari de stat şi subsecretari de stat pot lua parte, din proprie iniţiativă sau la invitaţia preşedintelui Consiliului Legislativ, la examinarea, în secţiile acestuia, a proiectelor de acte normative supuse avizării. Aceştia pot fi invitaţi de preşedintele Consiliului Legislativ la examinarea, pentru avizare, a proiectelor de acte din domeniul lor de activitate, indiferent de iniţiator.

Lista actelor normative consultate

- Legea nr. 52/ 2003 privind transparenţa decizională în administraţia publică.
- Legea nr. 544/ 2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public.
- Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi ministerelor, cu modificările şi completările ulterioare.
- Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată.
- HG 50/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare, republicată.
- HG 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare şi evaluare a politicilor publice la nivel central.
- Legea nr. 109/1997 privind organizarea şi funcţionarea Consiliului Economic şi Social.
- Legea nr. 73/2003 pentru înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Legislativ.
- HG nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente.
- HG nr. 1623/2003 privind înfiinţarea Consiliului Superior pentru Reforma Administraţiei Publice, Coordonarea Politicilor Publice şi Ajustare Structurală.
- HG nr. 117/2005 privind constituirea Comitetului interministerial pentru coordonarea reformei procesului politicilor publice.
- HG nr. 314/2001 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea comisiilor de dialog social în cadrul unor ministere şi al prefecturilor, cu modificările şi completările ulterioare.
- Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată.
- Regulamentul Camerei Deputaţilor.
- OUG nr. 45/2003 privind finanţele publice locale.

Sumarizând aspectele menţionate mai sus, trebuie să reţinem faptul că elementele de ***c.p.*** existente în legislaţia şi practica administraţiei publice reprezintă elemente de reformă a guvernării, a relaţiei dintre Stat şi cetăţean. Pe lângă preocuparea pentru dezvoltarea practicilor de ***c.p.*** este necesar să acordăm atenţie şi elementelor calitative legate de procesele de ***c.p.*** ***C.p.*** reprezintă o formă de dialog organizat pe teme de interes public şi de aici importanţa calităţii managementului acestor procese consultative.

Mihaela LAMBRU

Contractare socială

Dezvoltarea principiilor şi practicii **contractării sociale** (***c.s.***) se încadrează în contextul mai larg al reformei administraţiei publice prin adoptarea în managementul instituţiilor publice a unor tehnici şi metode inspirate din managementul organizaţiilor private. Acest proces de reconsiderare a metodelor de management public are în centrul lui preocuparea pentru folosirea mai bună a resurselor publice prin utilizarea unor soluţii bazate pe mecanismele pieţii, care să aducă un plus de eficienţă şi transparenţă.

În contextul procesului de globalizare, în condiţiile în care bugetele naţionale par insuficiente pentru a răspunde aşteptărilor şi cerinţelor din partea cetăţenilor, problemele publice îşi găsesc tot mai mult soluţia în dezvoltarea de programe de parteneriat public--privat, de contractare de servicii publice şi chiar privatizare de servicii publice. Guvernele au început să promoveze tot mai mult modalităţi noi prin care să atragă investiţii private pentru soluţionarea problemelor publice. În acest context, începe să se manifeste un interes crescut al instituţiilor publice pentru realizarea de parteneriate cu sectorul privat, profit şi non-profit.

În contextul dat de dezvoltarea aplicării parteneriatului public-privat în domeniul social, asistăm la o creştere a formulelor de ***c.s.*** ***C.s.*** este procesul de externalizare a serviciilor sociale către contractori privaţi. Aceasta reprezintă un proces care presupune scoaterea la licitaţie a ofertei de servicii sociale către contractorii externi privaţi. Cu alte cuvinte, în loc să angajeze personal propriu şi infrastructură pentru a susţine oferta de servicii sociale identificată ca necesară, statul caută să sprijine aceste servicii prin contractarea unui agent privat care va oferi cel mai bun raport calitate-cost în urma unei licitaţii. În unele situaţii, la licitaţie pot participa şi instituţii publice, dar respectând aceleaşi condiţii de competitivitate impuse actorilor privaţi. În ultimii 20 de ani, guverne din întreaga lume şi-au extins experienţa ***c.s.***, care s-a dovedit a fi o formulă avantajoasă pentru toate părţile implicate : stat, actori privaţi şi beneficiari.

Spre deosebire de privatizare, contractarea externă a serviciilor nu presupune dispariţia responsabilităţii guvernamentale în oferirea serviciilor sociale. Actorii privaţi sunt contractaţi pentru a oferi un anumit serviciu, dar acesta este făcut în numele statului. De aceea, este foarte important să fie create şi dezvoltate mecanisme de monitorizare şi evaluare în vederea asigurării calităţii serviciilor conform termenilor contractuali stabiliţi de stat. Argumentul cel mai important pentru dezvoltarea practicii ***c.s.*** rezidă în creşterea eficienţei serviciilor, în posibilitatea de a susţine servicii sociale de calitate cu costuri minime.

În determinarea eficienţei practicii de ***c.s.***, un rol definitoriu îl are stabilirea cu claritate a obiectivelor pe care statul doreşte să le atingă prin utilizarea contractorilor privaţi. ***C.s.*** va avea maximum de eficienţă dacă sunt îndeplinite următoarele condiţii :

- Claritate în definirea bunurilor şi serviciilor pe care guvernul doreşte să le contracteze, cu specificarea standardelor de calitate dorite. Pentru ca procesul de licitaţie să-şi atingă scopul propus de a obţine servicii de calitate la un preţ mai scăzut, este important ca aceste servicii să fie definite clar şi precis, în aşa fel încât să se poată determina cu claritate care sunt actorii privaţi ce răspund cel mai bine cerinţelor prezentate în termenii de referinţă ai licitaţiei. Trebuie specificate natura serviciului, obiectivele de performanţă, criteriile de evaluare, procedurile pentru a rezolva eventualele plângeri şi procedurile de *exit* la terminarea contractului sau dacă se impune desfacerea contractului din cauza slabelor performanţe ale contractorului.
- Existenţa unui număr suficient de mare de ofertanţi de servicii care să asigure nivelul de competiţie necesar pentru a avea o licitaţie eficientă. Este foarte important să ţinem seama de gradul de dezvoltare a pieţei serviciilor în domeniul vizat pentru contractare. Rolul competiţiei este să asigure servicii de calitate la cel mai bun preţ şi acest lucru este posibil numai în condiţiile existenţei unui număr ridicat de posibili competitori. Ca rezultat al competiţiei se vor obţine economii la fondurile publice. Dar efectul benefic al acestor economii se poate păstra numai dacă mediul competitiv este menţinut şi nu există bariere care să împiedice „alimentarea” pieţei cu noi ofertanţi de servicii.
- Costurile de tranziţie sunt minime, astfel încât să se asigure competiţia între actualii şi potenţialii contractori. Valoarea economiilor din costurile de implementare trebuie să fie mai mare decât valoarea costurilor de tranziţie pentru a asigura eficienţa sistemului.

În altă ordine de idei, dar legat tot de costurile de tranziţie, acestea trebuie să fie minime în condiţiile trecerii de la un contractor la altul. În acest mod nu sunt descurajaţi cei care doresc să intre în sistem, este stimulată competiţia şi se asigură interesul contractorilor de a încerca să ofere servicii de calitate la preţuri minime.

- Există legături (fie ele şi minime) între serviciile contractate şi restul sistemului. În interiorul procesului de contractare sunt produse informaţii valoroase pentru întregul sistem de servicii sociale, contractate sau nu, care trebuie recuperate într-o formă sau alta (evaluare, monitorizare, raportare). Procesul de contractare slab gestionat are tendinţa să diminueze cantitatea de informaţie din dorinţa contractorilor privaţi de a-şi proteja şi maximiza şansele în competiţii viitoare. Acest lucru se poate evita prin implementarea unui sistem eficient de evaluare, monitorizare şi raportare.
- Evitarea monopolului în contractare. Dacă sunt scoase spre contractare mai multe tipuri de servicii, este de dorit ca acestea să nu fie obţinute de acelaşi contractor sau de un număr foarte limitat de contractori. Descurajarea competiţiei şi monopolul vor conduce la scăderea eficienţei sistemului de ***c.s.***

Trebuie spus că precizia obiectivelor în materie de ***c.s.*** şi gradul de dezvoltare a pieţei pot asigura succesul unui astfel de tip de practică. Deşi în teorie atât stabilirea de parteneriate în domeniul programelor sociale, cât şi realizarea de ***c.s.*** par relativ simplu

de realizat, este necesar să avem încă o condiţie de fond îndeplinită : un sistem administrativ modern, interesat şi activ în materie de reformă şi inovaţie administrativă.

Serviciile sociale se pretează foarte bine la contractare datorită faptului că există deja alternative pe piaţă, adică organizaţii private, în special non-profit, care oferă diverse servicii. În cazul serviciilor sociale, ONG-urile sunt parteneri ideali pentru stat, deoarece prin misiunea şi forma lor de organizare răspund cel mai bine nevoilor agenţiilor nonguvernamentale şi beneficiarilor de servicii sociale. Fiind organizaţii non-profit, ONG-urile nu sunt orientate în principal către realizarea de profit pentru acţionari/membri şi sunt guvernate de structuri de conducere pe bază de voluntariat. Aplicarea unor formule contractuale presupune o capacitate managerială crescută din partea agenţiilor guvernamentale care finanţează implementarea în regim privat a serviciilor de asistenţă socială.

În legislaţia românească se întâlnesc mai multe forme de ***c.s.***, respectiv : *contractul de servicii*, *subvenţiile*, *granturile*.

În România, ***c.s.*** este prevăzută, sub diferite forme, într-o serie de acte normative, şi anume :

- OG nr. 68/2003 privind serviciile sociale[1] (M.O., partea I, nr.619/2003) vorbeşte despre *contracte de servicii* şi *contracte de parteneriat*.
- Legea nr. 34/1998 privind acordarea unor *subvenţii* asociaţiilor şi fundaţiilor române cu personalitate juridică, ce înfiinţează şi administrează unităţi de asistenţă socială (M.O., Partea I, nr. 29/1998), instituie finanţarea serviciului social pe baza unui cost mediu lunar al beneficiarului.
- Legea nr. 350/2005 privind regimul *finanţărilor nerambursabile* din fonduri publice alocate pentru activităţi non-profit de interes general (M.O., Partea I, nr. 1128/2005) este o lege cadru ce promovează o procedură aplicabilă tuturor formelor de finanţare a entităţilor non-profit din bani publici.
- OG nr.34/2006 privind atribuirea contractelor de *achiziţie publică*, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii.

În legislaţia specifică fiecărui domeniu social (pesoane vârstnice, cu dizabilităţi sau copii) sunt prevăzute articole referitoare la finanţarea acestor tipuri de servicii furnizate de ONG-uri. În acest sens găsim referiri la finanţarea serviciilor de la bugetele locale în Legea nr. 272/2004 privind protecţia şi promovarea drepturilor copilului (capitolul X), Legea nr. 448/2006 privind protecţia şi promovarea drepturilor persoanelor cu handicap (art. 32), Legea nr. 17/2000 privind asistenţa socială a persoanelor vârstnice.

C.s. nu rezolvă miraculos toate problemele de fond în domeniul serviciilor sociale. Un sistem de servicii sociale de calitate apare dintr-o interacţiune complexă de elemente care ţin de costuri, de calitatea serviciilor şi de principiile de echitate. Rolul guvernului trebuie să rămână determinant în stabilirea obiectivelor şi strategiilor de urmat, el fiind acela care modelează practica ***c.s.*** în beneficiul societăţii. Atât în ţările industrializate, cât şi în ţările în curs de dezvoltare sau în tranziţie, a crescut foarte mult în ultimii ani interesul pentru dezvoltarea parteneriatului şi a cooperării dintre guverne şi actori

1. Ordonanţa a fost modificată şi completată prin Legea nr. 515/2003, O.G. nr. 86/2004 şi Legea nr. 488/2004.

nonguvernamentali. Putem vorbi astfel despre o tendinţă globală de reformă a practicilor administrative şi de guvernare în cadrul căreia sunt reconsiderate rolul statului în societate, precum şi modalităţile prin care se pot rezolva probleme ale societăţii prin cooperare intersectorială. Această tendinţă are cel puţin două dimensiuni :

1. O dimensiune managerială, care se referă în principal la reforma practicilor administrative, la creşterea eficienţei utilizării fondurilor publice şi a gestionării programelor guvernamentale, prin introducerea unor elemente împrumutate din managementul organizaţiilor private ; acest nou model de practică administrativă este cunoscut sub denumirea de NMP.
2. O dimensiune politică, ce se referă în primul rând la interesul tot mai mare pentru ceea ce numim reforma guvernării, reforma relaţiei dintre guvern şi cetăţean ; în designul şi implementarea politicilor publice se pune tot mai mult accentul pe implicarea cetăţeanului (informare, consultare, participare), pe creşterea transparenţei în deciziile administrative, pe creşterea răspunderii şi responsabilităţii guvernamentale în hotărârile de politică publică şi pe managementul pluralist.

Mihaela LAMBRU

Cultura organizaţională ca factor al dezvoltării

Cultura organizaţională (***c.o.***) a devenit obiect al preocupărilor specialiştilor în organizaţii începând cu anii ’80, odată cu lucrările lui Geert Hofstede, Peters Thomas sau Kennedy Allen. În 1981, Universitatea Harvard introduce primul curs în domeniu, numit cultura corporaţiei, ceea ce accelerează preocupările pentru concept. Primele analize sunt mai degrabă reactive faţă de modelul raţionalist, care excludea din teoretizarea eficienţei unei organizaţii factorul uman, valorile, miturile, obişnuinţele, aspiraţiile care descriu mediul unei companii.

C.o. este formată din norme de conduită, valori, aspiraţii şi aşteptări, credinţe, mituri specifice unei organizaţii, modele de comportament învăţate, obiceiuri, simboluri vizibile ale companiei, care au şi valoare comercială de identificare, sau mai puţin vizibile, sistemul de motivare/recompensare/mustrare practicat, drepturile şi obligaţiile salariaţilor. Există, prin urmare, anumite valori ale organizaţiei care încurajează un anumit tip de comportament în cadrul acesteia : de la modul în care se îmbracă angajaţii, programul de lucru şi până la modalităţile de rezolvare a conflictelor.

C.o. diferenţiază o organizaţie de altele. În cazul organizaţiilor mari, se dezvoltă subculturi la nivelul compartimentelor.

Factorii care influenţează formarea culturii unei organizaţii sunt :

- grupul de muncă ;
- stilul de conducere ;
- caracteristici organizaţionale ca : mărimea, istoria organizaţiei, obiectivele, complexitatea, situaţia economică ;
- fondatorii şi proprietarii ;
- mediul tehnologic, economic, social, juridic (Toma, Ionescu, 2001).

C.o. generează modul cum sunt structurate activităţile în cadrul instituţiei şi relaţionările dintre oameni, legăturile cu mediul extern, dar şi rezultatele obţinute în organizaţii, pentru că ea se răsfrânge indirect asupra motivaţiei, loialităţii şi creativităţii angajaţilor.

C.o. este luată ca atare de angajaţi şi de cele mai multe ori aceştia nu percep părţile ei constitutive ; specificul cultural al organizaţiei este de multe ori mai bine perceput de un observator obiectiv extern sau când o persoană migrează dintr-o companie în alta.

Există organizaţii care au o cultură de putere, în care liderul formal exercită un control rigid. La polul celălalt, alte organizaţii au o cultură de tip echipă, în care ceea ce contează este participarea tuturor într-un efort colectiv, pentru binele comun şi care valorizează creativitatea şi comunicarea. Există, pe de altă parte, organizaţii care au o cultură de tip academie, în care se pune accentul pe dezvoltarea personală şi atragerea unor talente individuale.

M. Vlăsceanu (2003) propune două abordări ale culturii organizaţionale : individualistă şi holistă. În viziunea paradigmei individualiste, iniţiată de Goffman, „Orice organizaţie dispune de o cultură a interacţiunilor şi comunicării care este produsul agregării iniţiativelor individuale. Fiecare dintre aceste iniţiative se configurează pe o scenă deschisă, dar şi în culisele interpretative ale celorlalţi. Când ***c.o.*** blochează aceste jocuri şi mai ales împiedică practicarea individuală a tehnicilor de management al impresiilor favorabile, riscul apariţiei disfuncţiilor şi al scăderii performanţei este foarte mare” (2004, p. 265).

Pentru cea de-a doua perspectivă, holistă, cultura înseamnă norme, valori, modele de comportament, ritualuri, tradiţii, toate trasindividuale, independente de individ, formate fie din elemente cognitive, normative, fie afective.

După Jeffrey Sonnenfeld (1995), există patru tipuri de ***c.o.***

- ***C.o.*** de tip „academie”
  Angajaţii sunt bine pregătiţi în domeniu şi tind să rămână în organizaţie, având posibilitate de avansare. Organizaţia pune la dispoziţia lor un mediu de lucru stabil, în care îşi pot dezvolta şi utiliza la capacitate maximă abilităţile (universităţi, spitale, mari corporaţii.
- ***C.o.*** de tip „echipă de baseball”
  Angajaţii sunt „agenţi liberi”, care au abilităţi foarte căutate pe piaţa muncii. Ei sunt foarte solicitaţi şi îşi pot găsi cu uşurinţă un alt loc de muncă. Acest tip de ***c.o.*** există în organizaţii care desfăşoară activităţi cu risc sporit (investiţii bancare, publicitate).
- ***C.o.*** de tip „club”
  Cea mai importantă cerinţă faţă de angajaţii organizaţiilor cu acest tip de ***c.o.*** este să se integreze în grup. În general, angajaţii încep de la primul nivel şi rămân în structura organizaţiei care îi promovează şi apreciază foarte mult vechimea în organizaţie (structurile militarizate, firmele de avocatură)
- ***C.o.*** de tip „fortăreaţă”
  Angajaţii nu au siguranţa locului de muncă, putând fi disponibilizaţi în orice moment. Acest tip de organizaţii se restructurează masiv la intervale de timp relativ mici. Există multe posibilităţi de angajare doar pentru angajaţii cu abilităţi specializate (companiile de asigurări, împrumuturi şi economii, marile companii auto).

După configuraţie, Gh. Ionescu şi A. Toma (2001) identifică alte patru tipuri de culturi :

1. ***C.o.*** de tip „pânză de păianjen" – specifică pentru firmele mici, în care există doar un centru de autoritate, iar adaptabilitatea la mediu e mare.
2. ***C.o.*** de tip „templu" – specifică firmelor mari, birocratice, cu subculturi la nivelul compartimentelor, iar atmosfera este de disciplină.
3. ***C.o.*** de tip „reţea" – specifică organizaţiilor complexe, în care sarcinile sunt repartizate în funcţie de potenţial, puterea descentralizată, creativitatea şi lucrul în echipă încurajate.
4. ***C.o.*** de tip „roi" – individul deţine rolul principal, valorile fiind centrate pe individualism.

C.o. influenţează dezvoltarea organizaţiei. Atunci când cultura conţine valori deschise spre schimbare, aceasta din urmă se realizează mai uşor. Valorile şi obiceiurile interne sunt preluate de angajaţi printr-un proces de socializare, practic un proces de învăţare continuă. ***C.o.*** este un element al organizaţiei cu o stabilitate ridicată, şi o anumită inerţie la schimbare, dar cu toate acestea apar elemente noi de ***c.o.*** pe parcursul traseului în timp al unei companii. ***C.o.*** este eminamente conservatoare, iar dezvoltarea ei este simplu incrementalistă, adică lentă şi continuatoare în paradigmă" (Vlăsceanu, 2003, p. 265).

Schimbările din cadrul culturii unei organizaţii pot fi, după M. Vlăsceanu, emergente sau planificate. Cele emergente nu afectează în profunzime organizaţia, iar cele planificate sunt introduse sistematic şi planificat. Aceste două modele se diferenţiază prin trei criterii (amploarea schimbării, decalajul şi durata). Dintre cele trei, decalajul cultural produs prin schimbare este cel mai important. Schimbarea culturală planificată presupune desfiinţarea vechilor modele tradiţionale, dezobişnuirea angajaţilor şi învăţarea unor modele noi. De cele mai multe ori însă, noile modele de comportament sunt primite cu reticenţă şi scepticism.

Cristina DOBOŞ

Cunoaştere instituțională, cunoaştere ştiințifică

Cunoaşterea instituţională/cunoaştere comună/cunoaştere raţional-teoretică/cunoaştere ştiinţifică

Cunoaşterea comună. Oamenii au fost constructori înainte de a fi oameni de ştiinţă. Sisteme tehnice impresionante (agricultură, sisteme de irigaţii, construcţii care au durat milenii, corăbii), sisteme social-culturale (instituţii sociale cum sunt familia, statul, morala, limbile, religiile, produsele artistice), sisteme juridice de o mare complexitate toate acestea au fost construite pe baza unei cunoaşteri comune/practice. Rezultatele cunoaşterii comune sunt produse ale prelucrării experienţei practice, prin *încercare şi eroare*. Construcţiile sociale au fost realizate de-a lungul secolelor, prin perfecţionări şi corectări succesive, prin transmiterea cunoştinţelor şi experienţelor dobândite de la o generaţie la alta. Vasta majoritate a cunoştinţelor pe care fiecare dintre noi, pentru a trăi, le foloseşte în cursul vieţii sunt produse ale cunoaşterii comune, colective şi personale.

Cunoaşterea raţional-teoretică. Palierul superior al cunoaşterii comune este prelucrarea logică a experienţei şi a cunoaşterii comune, cunoscută sub numele de *raţiune*. Cunoaşterea raţională a produs gândirea *teoretică* ce s-a constituit cu mult înaintea ştiinţelor propriu-zise : matematica şi filosofia. Filosofia este o cunoaştere raţional-teoretică, prin prelucrarea cunoaşterii comune. Grecii antici au fost marii codificatori ai raţiunii, producând *logica*.

Cunoaşterea ştiinţifică (***c.ş.***) s-a constituit mult mai târziu, începând cu secolele XVII-XVIII (fizica, chimia, astronomia) ; iar ştiinţa speciilor şi biologia, sociologia şi psihologia din secolul al XIX-lea. Ştiinţele au apărut ca ştiinţe explicative, fundate pe observaţii sistematice şi experimente controlate, pe „munţi de date" prelucrate în construcţii teoretice care reprezintă corpul propriu-zis al ştiinţelor. Ştiinţele reprezintă prelucrări teoretice, bazate nu atât pe cunoaşterea comună, cât pe culegerea sistematică de date şi pe experiment. Dezvoltarea ştiinţelor nu a înlocuit în viaţa de zi cu zi cunoaşterea comună, dar pătrunde profund în aceasta, modificând-o şi perfecţionând-o. Ştiinţele au pătruns rapid şi în tehnicile tradiţionale, revoluţionându-le. Aşa a apărut *ingineria*, în sensul larg al termenului, dezvoltând instrumente ale construirii de sisteme. În multe domenii ale ingineriei, tehnicile de acţiune devin tot mai fundate pe aplicarea ştiinţelor teoretice sau pe metodologii proprii, predominant experimentale.

Cunoaşterea instituţională (***c.i.***) este cunoaşterea dezvoltată în cadrul instituţiilor şi organizaţiilor[1]. Instituţiile/organizaţiile s-au bazat iniţial exclusiv pe cunoaşterea comună, dar rapid au devenit uriaşe organisme producătoare de cunoaştere pe baza experienţei practice şi prin comunicare internă : proceduri, tehnici, reţete, norme. ***C.i.*** este o cunoaştere conectată şi îmbogăţită prin acţiune. Conceptul de *practică*, introdus de Marx, se referă în mod special la acest tip de cunoaştere. Dacă în primele faze, cunoaşterea dezvoltată în instituţii se baza exclusiv pe cunoaşterea comună-practică internă, treptat, ea a început să asimileze produsele ştiinţelor. Probabil, ***c.i.*** reprezintă situaţia cea mai activă de împletire a cunoaşterii practice interne cu ştiinţa. Se foloseşte în mod curent termenul „inginerie", extins la toate disciplinele de tip constructiv. Prefer termenul „cunoaştere/ştiinţă constructivă". Termenul „inginerie" poate să inducă în eroare, pentru că este vorba de ştiinţe care fundează acţiunea, şi nu „ştiinţă aplicativă" ; cunoaşterea constructivă nu reprezintă decât parţial *aplicarea* rezultatelor ştiinţelor fundamentale explicative, conţinând masiv cunoaştere dezvoltată în interior prin combinarea ***c.ş.*** fundamentale cu cunoaşterea practică, experimentală). Întreprinderile industriale aplică ştiinţele inginereşti, dar şi dezvoltă în activitatea lor, în interior, cunoştinţe „tehnice".

Toate instituţiile dezvoltă cunoştinţe constructive. Managementul este în mare măsură dezvoltat pe baza experienţei organizaţiilor. Parlamentul, guvernul, partidele politice, sistemul juridic sunt instituţii care, confruntându-se cu probleme practice, caută soluţii ; dezvoltă cunoştinţe asupra problemelor, strategii de acţiune, planuri de acţiune, proceduri

1. Conceptele de „instituţie" şi „organizaţie" se suprapun doar parţial. *Organizaţiile* sunt sisteme formal definite, orientate spre realizarea unor scopuri explicite, cu un grad ridicat de integrare structural-funcţională – întreprinderile, instituţiile de cercetare, şcolile, universităţile. *Instituţiile* se referă la sisteme de reglementare prin norme, valori, practici ale unor largi domenii de activitate : sistemul juridic, medical, educativ, familia, parlamentul. În limbajul comun, instituţiile se referă şi la organizaţii reglementate legal : ministerele, primăriile sau chiar şcolile.

de organizare, sisteme de norme şi legi. Marile organizaţii internaţionale – Banca Mondială, FMI, Comisia Europeană, Consiliul Europei, UNICEF, PNUD etc. – sunt producătoare ale unor seturi proprii de cunoştinţe orientate spre rezolvarea propriilor obiective. Banca Mondială şi UNICEF, pentru a lua doar două exemple, au dezvoltat strategii şi tehnici proprii de management al programelor de dezvoltare, dar şi de evaluare a programelor.

Cunoaşterea constructivă se constituie în ştiinţe specializate şi sunt depozitate în universităţile cu profil „politehnic”, dar şi în universităţile orientate spre ştiinţele fundamentale.

Teoria raţionalităţii limitate, dezvoltată de Herbert Simon şi grupul său, reprezintă o abordare sistematică a ***c.i.*** Simon a formulat o problemă nouă : persoanele şi în special instituţiile/organizaţiile se confruntă adesea cu probleme de o complexitate superioară, cu mai multe ordine de mărime faţă de capacitatea lor de a le cuprinde. Nimeni dintr-o instituţie nu ştie cum ar putea construi „pe planşetă” un sistem de organizare a respectivei instituţii. În fapt, instituţiile se construiesc „din aproape în aproape”. Problemele complexe se divid în subprobleme şi acestea în sub-subprobleme, până se ajunge la problemele mai simple, pentru care există cunoaşterea necesară soluţionării lor. Soluţiile sectoriale interacţionează însă, generând noi probleme de adaptare reciprocă şi cooperare. Pas cu pas, se construiesc sisteme complexe ce reprezintă rezultatul cumulării şi interacţiunii părţilor. Organizaţiile, spune Simon, sunt mari producători de cunoaştere, sunt *mecanisme complexe de decizie.*

Şi ştiinţele sociale cunosc aceeaşi evoluţie ca ştiinţele naturii. Sociologia a debutat ca ştiinţă „fundamentală”, „descriptivă şi explicativă”. Ea tinde să dezvolte tot mai mult o nouă paradigmă ştiinţifică pe care aş numi-o „sociologie constructivă”, o „inginerie socială”, cum este uneori considerată.

Ştiinţa şi cunoaşterea instituţională

C.i. absoarbe tot mai mult cunoştinţele şi practicile ştiinţelor. Ştiinţele pătrund pe mai multe căi în instituţii, devenind componente ale cunoaşterii interne. În primul rând, instituţiile moderne absorb specialişti formaţi în universităţi şi şcoli vocaţionale. Specialiştii primesc în sistemul de învăţământ atât o formaţie ştiinţifică fundamentală – matematică, fizică, chimie, biologie, sociologie, psihologie, economie –, cât şi o formare de tip acţional, practic – ingineria, de exemplu. Specialiştii nu „aplică” doar ceea ce au învăţat în sistemul de învăţământ. Ei absorb continuu noile produse ale cunoaşterii. Instituţiile, confruntate cu probleme proprii, nesoluţionate de către ştiinţa existentă, dezvoltă cunoştinţe noi. Adesea dezvoltă departamente proprii de cercetare ştiinţifică, focalizate pe problemele lor sau angajează specialişti şi echipe de cercetare care dezvoltă cunoştinţele necesare instituţiei respective. Serviciile externe de cercetare şi consultare cunosc o dezvoltare explozivă, ele reprezentând un mecanism continuu de absorbţie a cunoaşterii dezvoltate în exteriorul lor.

Diferenţe de orientare între cunoaşterea instituţională şi cunoaşterea ştiinţifică

Între ***c.ş.*** şi ***c.i.*** există diferenţe structurale, atât prin mecanismele de producere, cât şi prin orientarea lor, fapt care le face relativ distincte. ***C.ş.*** are ca obiectiv soluţionarea unor probleme de dezvoltare a cunoaşterii şi, doar secundar, a unor probleme practice. Ea este mai „relaxată”, fiind mai puţin sub presiunea timpului şi a finalizării. Riscul asumat al eşecului este mare în ***c.ş.***, erorile sale neproducând direct efecte distructive. Rezultatele cercetării ştiinţifice sunt de regulă *publicate*, dar neluate neapărat în considerare de comunitatea ştiinţifică. ***C.i.*** este orientată practic : trebuie să rezolve probleme, să dezvolte strategii şi programe, să evalueze soluţiile pe care le-a dezvoltat. Conducerea instituţiilor sau a departamentelor componente trebuie, sub presiunea timpului şi a feedbackului realităţii, al beneficiarului sau al consumatorului, să ia urgent decizii, să aibă performanţe.

Spre deosebire de ştiinţă, ***c.i.*** este orientată de autoritatea instituţiei care o produce. Instituţiile sunt nu numai sisteme de cunoaştere-acţiune, dar şi de autoritate. Vârful instituţiei are în mod necesar o anumită orientare, determinată de interese sau de opţiuni strategice, care trebuie promovată, pentru coeziunea activităţii, prin mijloacele autorităţii. Sistemul de autoritate induce deci orientarea întregii gândiri din instituţie. Instituţia nu este o republică de membri care au, cel puţin teoretic, o gândire independentă cum este ştiinţa, ci o gândire colectivă, cu o orientare dată de autoritatea instituţională.

Gândirea instituţională este impregnată de mecanisme tipic *ideologice*. Ea conţine inevitabil mecanisme defensive, mult mai pronunţate decât ştiinţa, şi care sunt constitutive gândirii instituţionale. Instituţiile sunt structural orientate spre obţinerea suportului publicului, al beneficiarilor, al sistemului care le coordonează şi controlează sau al celor care le finanţează. Din acest motiv, instituţiile produc inevitabil propriile lor ideologii suportive şi justificative : *ideologia instituţiei*. Ideologia instituţiei exprimă interesele autorităţii instituţiei şi opţiunea strategică care trebuie să ofere coerenţă activităţii instituţionale. Construirea consensului în interiorul său şi a consensului suportiv exterior reprezintă o orientare structurală a comportamentului instituţional, gândirea dezvoltată în interiorul ei răspunzând inevitabil acestei cerinţe funcţionale.

Cătălin ZAMFIR

D

Democratizare instituțională

Perioada de tranziţie politică este considerată încheiată când cei activi în politică sunt de acord că o reîntoarcere la statu-quo-ul anterior sau la orice altă formă de autocraţie are un grad ridicat de improbabilitate (Schmitter şi Schneider, 2004). Însă, chiar dacă a fost atins acest punct, nu este garantat faptul că statul a atins un grad ridicat de democraţie. În acelaşi timp, democraţia a început să fie practicată frecvent pe scena politică la nivel mondial, începând să circule asemenea unei monede devalorizate şi producând ambiguităţi atât pentru politicieni, cât şi pentru mediul academic (Schmitter şi Karl, 1991). Simplificând, există trei macroniveluri la care analiza democratizării şi a performanţelor democratice poate fi realizată : cultural, economic şi instituţional. Ultimul este cel mai important datorită capacităţilor sale de a realiza precondiţiile dezvoltării celorlalte două dimensiuni. În acelaşi timp, **democratizarea instituţională** (***d.i.***) reprezintă bazele analizelor comportamentale şi atitudinale ale performanţelor democratice.

În încercarea de a propune un cadru analitic în care nivelul ***d.i.*** să reprezinte un indicator valid al dezvoltării sociale, sarcina primară este de a identifica trăsăturile conceptului propus spre analiză. Pornind de la diversele încercări de a surprinde esenţa democraţiei, unul dintre cele mai controversate în ştiinţele sociale, voi trece în revistă principalele contribuţii teoretice şi metodologice care ajută la identificarea dimensiunii instituţionale în procesul de democratizare. Aspectele teoretice extensive sunt necesare datorită caracterului inovativ al definiţiei propuse, această enciclopedie conţinând prima referinţă la ***d.i.*** în România. Definirea operaţională a conceptului este urmată de implicaţiile teoretice şi practice ale unui grad sporit de ***d.i.***

Trăsăturile democratizării instituţionale

Pornind de la un grad de generalitate superior, esenţa sistemelor politice democratice constă în atenţia pe care o oferă nevoilor celor mulţi, opusă autocraţiilor şi dictaturilor, unde nevoile şi beneficiile unui grup redus sunt luate în calcul de către sistem. În acord cu acest aspect, Lipset (1960, p. 45) defineşte democraţia drept „sistemul politic care oferă oportunităţi constituţionale pentru schimbarea guvernanţilor şi un mecanism social ce permite majorităţii populaţiei să influenţeze deciziile majore prin alegerea dintre competitorii funcţiilor publice” .

Prin adoptarea unei definiţii negative a democraţiei, Sartori (1987, p. 206) evidenţiază, în mod direct, necesitatea dezvoltării unor instituţii precum sistemul electoral, autorităţile centrale reprezentative, modalităţile de control şi echilibrare : „Democraţia este un sistem în care nimeni nu se poate autoalege, nu se poate autoînvesti cu puterea de a conduce şi, astfel, nu îşi poate aroga sieşi puteri necondiţionate şi nelimitate”. Indirect, definiţia lui Sartori face trimitere la majoritatea instituţiilor care alcătuiesc structura democratică a sistemelor politice moderne : domnia legii, libertatea individuală (de exprimare, gândire, opinie şi religie), dreptul de proprietate etc. În condiţiile în care unul dintre elementele menţionate în definiţia sa este prezent, aceste instituţii nu funcţionează corespunzător, democratizarea lor devenind o necesitate.

Instituţiile esenţiale în procesul de democratizare sunt evidenţiate de Diamond, Linz şi Lipset, (1990, pp. 6-7) care accentuează necesitatea competiţiei pentru ocuparea funcţiilor de reprezentare, domnia legii, participarea inclusivă a cetăţenilor şi un grad ridicat de libertăţi civile şi politice necesare asigurării integrităţii competiţiei. Cei trei autori dezvoltă, în fapt, ceea ce Dahl consideră drept direcţiile de analiză ale democratizării şi democraţiei : contestarea publică şi participarea.

În studiul lor referitor la democratizarea statelor în tranziţie, Linz şi Stepan oferă un cadru analitic ce diferenţiază între dimensiunile comportamentale, atitudinale şi constituţionale. Prima adresează absenţa unui grup semnificativ din punct de vedere politic, dornic să înlăture guvernanţii prin mijloace de forţă, în timp ce a doua dimensiune presupune că până şi eventualitatea unor crize puternice nu va conduce majoritatea cetăţenilor spre alegerea unui alt mijloc de înlocuire a guvernanţilor decât în limitele cadrului democratic. La nivel constituţional, conflictul trebuie rezolvat în conformitate cu normele şi regulile deja stabilite, încălcarea acestora fiind costisitoare şi ineficientă (Linz şi Stepan, 1996, p. 5).

După cum rezultă din definiţiile menţionate, procesul de ***d.i.*** presupune stabilizarea unor practici, norme şi valori care, odată înrădăcinate şi acceptate de marea majoritate a populaţiei, conduc la instaurarea democraţiei. În acest sens, nivelul de dezvoltare al instituţiilor fundamentale pentru asigurarea climatului democratic poate fi evaluat independent de comportamentele şi atitudinile elitelor. Totuşi, trebuie specificată explicit diferenţa dintre ***d.i.*** şi democratizarea instituţiilor. Acest din urmă concept se subsumează primului. Astfel, democratizarea unor instituţii izolate nu conduce la ***d.i.*** Un stat în care alegerile sunt corecte nu a finalizat procesul de democratizare dacă drepturile şi libertăţile politice sunt încălcate sau dacă opţiunile alegătorilor sunt limitate la un partid unic ori la candidaţii impuşi de acesta. ***D.i.*** presupune diferite grade şi standarde, iar democratizarea treptată a instituţiilor individuale conduce la sporirea acestui grad şi la atingerea unor standarde. ***D.i.*** este finalizată în momentul în care normele şi practicile democratice sunt instituţionalizate, reprezentând regula jocului, abaterile de la aceste reguli fiind sporadice sau inexistente.

Definiţie operaţională

Definiţia operaţională propusă aici surprinde aspectele instituţionale particulare ale procesului, având, totodată, menirea de a deschide drumul unor discuţii cu caracter practic. Astfel, ***d.i.*** este procesul prin care sistemul politic suferă modificări de la un regim de natură autoritară şi permite contestarea deschisă a rezultatelor, competiţia în

alegeri libere şi corecte, participarea inclusivă a cetăţenilor în procesul de luare a deciziilor prin intermediul instituţiilor reprezentative şi interzice concentrarea puterii în folosul unei minorităţi, prin intermediul unui sistem de control şi echilibrare stabil şi instituţionalizat (vezi *instituţionalizare*). Cu alte cuvinte, comparate cu cele ale unui regim autoritar, instituţiile devin permisive, inclusive, deschise contestării publice şi permit existenţa unor soluţii alternative (opuse soluţiilor unice). În acest sens, efectele vor fi evaluate, în secţiunea următoare, pe două planuri – instituţional şi al cetăţeanului.

Democratizarea instituţională şi dezvoltarea socială

Dacă legătura dintre democraţie şi dezvoltare socială a fost intens studiată şi problematizată (vezi *democraţie*), ***d.i.*** nu a beneficiat de aceeaşi atenţie în planul teoretic sau al cercetării empirice. Ţinând cont de caracteristicile enunţate anterior, mai înguste decât cele ale democraţiei în ansamblu, trebuie menţionat că relaţia dintre ***d.i.*** şi dezvoltare socială este creionată pe coordonate diferite decât cele întâlnite în cazul democraţiei drept concept generic, concluziile fiind şi ele diferite. În încercarea de a oferi câteva exemple elocvente pentru impactul ***d.i.*** asupra dezvoltării sociale, am preferat o metodă deductivă, pornind de la un cadru general. Argumentele aduse nu se doresc a fi exhaustive, ci doat ilustrative pentru importanţa conceptului propus spre analiză. Astfel, propun patru argumente pentru evaluarea acestei legături : contextul democratizării, modalităţile şi particularităţile perioadei de tranziţie, faptul că ***d.i.*** favorizează dezvoltarea socială, iar instituţionalizarea sistemului politic permite sporirea eficientizării politicilor în domeniul dezvoltării sociale.

D.i. trebuie evaluată în funcţie de contextul în care se manifestă. Făcând referire la mediul instituţional din spaţiul postcomunist, cel din care face parte şi România, Peter Mair (1997, p. 187) observa că are un grad ridicat de instabilitate, cu numeroase conflicte apărute între aranjamentele instituţionale iniţiale şi adaptarea regulilor democratice ulterioare. Procesul de structurare instituţională nu poate fi rapid finalizat, conducând, astfel, la un mediu competiţional nesigur. Utilizând exemple concrete, există nenumărate cazuri în România postcomunistă în care legile stabilite iniţial nu aveau norme de aplicare în conformitate cu principiile enunţate de la început sau legi care, adoptate ulterior, contraveneau unor principii iniţiale. În această situaţie, implementarea legilor şi activitatea instituţiilor era blocată, afectând, la nivel general, întreaga societate. Unul dintre cazurile elocvente în această direcţie este reprezentat de legea retrocedării caselor naţionalizate, care, din cauza unor intervenţii ulterioare, nu a fost respectată şi conduce la pierderea proceselor de către stat la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, aspect ce implică o serie de costuri pentru contribuabilul român. Prin urmare, ***d.i.*** ar trebui să reprezinte o prioritate pentru factorii de decizie, în vederea evitării blocajelor de natură administrativă sau legislativă.

Un alt motiv pentru evaluarea gradului de ***d.i.*** este reprezentat, în plan teoretic, de analizarea căilor de tranziţie şi de evidenţierea particularităţilor prezente pe durata acestor tranziţii. Procesul de democratizare în spaţiul postcomunist prezintă caracteristici şi dezvoltări contradictorii faţă de cele observate la începutul secolului trecut în Europa de Vest. Astfel, în cele din urmă sisteme politice occcidentale, democratizarea s-a produs prin lărgirea sufragiului acolo unde contestarea publică era deja permisă, în timp ce în

statele postcomuniste era necesară contestarea pe bazele unei participări crescute (Mair, 1997, p. 179). În plus, după cum observa Mair, dimensiunile competiţionale dintre elitele politice în spaţiul postcomunist nu sunt bine definite, neavând punctul de referinţă în instituţiile care le legitimează, fiind orientate, mai degrabă, către câştiguri particulare. Gradul ridicat de corupţie din instituţiile de reprezentare din România vine să confirme ceea ce Mair afirma în urmă cu zece ani referitor la întreaga regiune. Fenomenul corupţiei, manifestat la nivelul instituţiilor reprezentative şi în administraţia publică (centrală şi locală), atât de vehiculat în ultimii ani, încalcă unele principii fundamentale ale ***d.i.*** : oportunitatea de şanse în ocuparea funcţiilor (un tip de monopol competiţional), contestarea publică a rezultatelor (alegerilor sau concursurilor pe posturi), alocarea preferenţială a resurselor (fără ca meritocraţia să aibă vreun cuvânt de spus).

În al treilea rând, gradul de ***d.i.*** poate fi asociat pozitiv cu un grad sporit al dezvoltării sociale. Astfel, o simplă privire asupra ierarhiilor stabilite în domeniul ***d.i.*** şi dezvoltării sociale indică faptul că statele care au un nivel ridicat al primei dimensiuni înregistrează scoruri ridicate şi în ceea ce priveşte dezvoltarea socială. ***D.i.*** presupune un proces continuu de evoluţie şi încercări repetate de stabilizare a normelor şi regulilor democratice. În acelaşi timp, oferă cadrul de analiză şi dezvoltare a sistemului social, făcând posibile studii teoretice referitoare la evoluţia dezvoltării sociale. Chiar în regiunea, ECE, state precum Cehia, Ungaria sau Slovenia, care au primit aprecieri favorabile din partea UE pentru performanţele lor instituţionale, reuşesc să aibă performanţe ridicate şi la nivelul dezvoltării sociale, dovadă fiind locurile fruntaşe din statistici.

Urmând logica argumentului precedent, cu cât un sistem politic cu un grad de ***d.i.*** sporit este mai instituţionalizat (vezi *instituţionalizare)*, cu atât eficienţa instituţiilor guvernamentale creşte în ceea ce priveşte promovarea politicilor publice pentru prevenirea problemelor sociale ale populaţiei. Normele democratice, odată devenite practică în cadrul administraţiei publice, împiedică urmărirea scopurilor personale şi conduc la creşterea responsabilităţii funcţionarilor publici şi a celor abilitaţi cu promovarea politicilor publice. Existenţa unei culturi organizaţionale în care cetăţeanul este considerat clientul şi scopul final al administraţiei conduce la urmărirea unui interes comun. La nivel practic, dorinţa de înnoire a parcului auto din România are la bază dorinţa de a îmbunătăţi situaţia mediului şi de a avea un impact pozitiv asupra securităţii în trafic a cetăţeanului. Acest aspect implică anumite norme ce au legătură cu democraţia : interesul pentru cetăţean, nealterarea bunurilor comune, siguranţa comună în trafic. Exemplul contrar este cel al generării unei astfel de politici de existenţa unui grup de interese aflat în legătură cu instituţia ce propune programul. Scopul urmărit este realizarea profitului, raţiunile acestei decizii fiind personale, situate la o distanţă considerabilă de principiile democratice.

Un răspuns sintetic la întrebarea „De ce este necesară ***d.i.*** pentru dezvoltarea socială ? ” poate fi structurat în trei argumente distincte. În primul rând, ***d.i.*** este o condiţie necesară a dezvoltării sociale. Punctual, acest lucru implică faptul că dezvoltarea socială are nevoie de un cadru legislativ şi administrativ în care să se dezvolte. În măsura în care instituţiile reuşesc să îndeplinească principiile egalităţii de şanse, contestării libere şi publice, incluziunii cât mai multor cetăţeni în procesele de decizie şi ale transparenţei, dezvoltarea socială are asigurat cadrul stabilizării. Acest argument nu implică faptul că dezvoltarea socială nu este posibilă în medii nondemocratice instituţional, ci doar că nu este stabilă. În acest sens, China, deşi cu un sistem politic autoritar, a trebuit să

democratizeze câteva instituţii (economice, în principal) pentru a-şi atinge nivelul de dezvoltare propus. În al doilea rând, ***d.i.*** favorizează apariţia dezvoltării sociale, un grad ridicat al celei dintâi conducând la o creşterea şi stabilizare a celei de-a doua. Un al treilea argument este acela că ***d.i.*** este mai uşor de atins decât democratizarea atitudinală şi cea comportamentală, de cele mai multe ori, fiind anterioară celor din urmă. În acest sens, atingerea unui grad satisfăcător de ***d.i.*** permite, aşa cum menţionam anterior, iniţierea procesului de dezvoltare socială înainte de a aştepta ca şi celelalte două condiţii democratice să fie îndeplinite. În termeni practici, scăderea inflaţiei depinde mult mai mult de absenţa corupţiei, a clientelismului şi fenomenelor instituţionale asemănătoare decât de o opinie favorabilă a populaţiei referitoare la practicile de concediere din combinatele neproductive, în vederea eficientizării economiei.

Toate aceste argumente reprezintă tot atâtea motive pentru care ***d.i.*** trebuie finalizată, iar nivelul acesteia consolidat, astfel încât să existe o dezvoltare socială stabilă şi de durată şi să fie împiedicat un eventual regres.

Sergiu GHERGHINA

Democrație

Democraţia (***d.***) reprezintă o „modalitate de conducere a unui sistem social caracterizată prin participarea, în diferite forme, a membrilor respectivului sistem la procesul de conducere" (Zamfir, 1993, p. 159). ***D.*** implică atât participarea directă la actul de conducere la diferite niveluri ale sistemului social (***d.*** participativă), cât şi reprezentarea intereselor diferitelor grupuri sociale de către anumiţi decidenţi politici aleşi prin alegeri libere (***d.*** reprezentativă). În timp ce prima direcţie a acordat atenţie participării tuturor grupurilor sociale la actul decizional la diferite niveluri ale societăţii, studiul ***d.*** reprezentative s-a orientat către rolul alegerilor şi al sistemului parlamentar la nivel social. Conform primei direcţii menţionate, ***d.*** presupune participare politică şi civică, prin implicarea directă a cetăţenilor atât în mecanismul politic, cât şi în procesele de dezvoltare socială şi comunitară. Practic, participarea voluntară şi implicarea în rezolvarea problemelor comune sunt mecanisme specifice societăţilor democratice, care la rândul lor potenţează procesul de dezvoltare socială.

În opinia lui Dahl (2000), privită din perspectiva reprezentării politice, ***d.*** este un regim politic ce organizează alegeri în care opoziţia are şanse să câştige şi să obţină guvernarea. Astfel, condiţia indispensabilă ca o ţară să poată fi inclusă în rândul democraţiilor o constituie accesul la poziţiile de putere politică pe baza alegerilor libere (Diamond, 2004a). Factorii care asigură controlul democratic asupra puterii politice rezidă în „protecţia extinsă a libertăţilor individuale şi de grup, într-un pluralism cuprinzător în societatea civilă şi în partidele politice, în controlul civil asupra armatei [...] o domnie puternică a legii asigurată printr-o putere juridică independentă şi imparţială" (Diamond, 2004b).

Problema raporturilor dintre ***d.*** şi dezvoltare socială a fost îndelung dezbătută în literatura de specialitate. Teoria compatibilităţii scopurilor dezvoltării, larg răspândită în anii '70, susţinea ideea avansului societăţilor către o serie de obiective spre care să

evolueze simultan (Huntington, 1996). „Societatea Bună” spre care trebuiau să se îndrepte toate statele era una bogată, echitabilă, democratică, stabilă şi autonomă. Astfel, ***d.*** nu este considerată ca un factor asociat dezvoltării, ci constituie unul dintre ţelurile dezvoltării, este parte constituentă a acesteia. Ideea că există un tip unic de „Societate Bună”, similară societăţilor vestice industrializate, către care trebuie să se îndrepte toate societăţile umane a fost însă subiectul unei intense controverse. Definiţia larg acceptată în literatura de specialitate, dată de Midgley (1995) dezvoltării sociale, nu face referire la un anumit model de societate către care ar trebui să conducă dezvoltarea. Autorul consideră dezvoltarea ca fiind „un proces de schimbare socială planificată, destinată să promoveze bunăstarea populaţiei ca întreg, printr-un proces de transformare socială şi economică” (1995, p. 25). În acest context, ***d.*** nu mai constituie unul dintre scopurile procesului de dezvoltare, ci unul dintre fenomenele asociate acestuia, care poate să favorizeze şi să fie favorizat de dezvoltare.

Impactul ***d.*** asupra dezvoltării sociale a constituit subiect de controversă în ştiinţele sociale. În anii ’50, exista credinţa larg împărtăşită conform căreia dictaturile sunt mai eficiente în generarea creşterii economice în statele sărace (Przeworski *et al.*, 2004). Autorii citaţi demonstrează însă că nivelul mediu de investiţie este mai mare, iar investiţiile sunt alocate mai eficient în democraţiile sărace decât în regimurile dictatoriale. În plus, ***d.*** stimulează dezvoltarea prin protejarea drepturilor de proprietate, indivizii fiind mai stimulaţi să investească dacă au siguranţa dreptului de proprietate (Przeworski, Limongi, 1993). Per ansamblu, democraţiile, chiar şi cele sărace, generează mai multă creştere economică şi conduc la dezvoltare socială într-o măsură mai mare decât regimurile autoritare.

Relaţia dintre ***d.*** şi dezvoltare este însă una complexă, ce implică nu numai efectul formei de guvernare asupra procesului de dezvoltare, ci şi relaţia inversă. Întrebarea la care au încercat, în acest context, să răspundă o serie de studii a fost : este necesar un anumit nivel de dezvoltare socială şi economică pentru instaurarea şi consolidarea ***d.*** ? Studiile dedicate subiectului arată că toate statele bogate, cu un nivel de dezvoltare foarte avansat, sunt caracterizate prin existenţa unei democraţii stabile, de lungă durată (Przeworski, 2004 ; Dahl, 2000 ; Lipset, 1960 ; Neubauer, 1967 ; Bollen, 1979). Conform autorilor citaţi, un anumit nivel de dezvoltare economică este necesar pentru supravieţuirea ***d.***, ţările aflate peste acest nivel fiind cu siguranţă state democratice. În opinia lui Przeworski (2004), statele care au un PIB per capita de peste 6.000 USD sunt democraţii stabile. Însă evoluţiile recente din ECE au demonstrat că ***d.*** se poate instaura şi în state mai sărace. Wejnert (2005) arată însă că dincolo de nivelul de dezvoltare economică al unei ţări există şi factori regionali care joacă un rol în instaurarea şi menţinerea ***d.***, democratizarea extinzându-se prin difuziune în ţări cu niveluri similare de dezvoltare.

Rolul nivelului de dezvoltare socială şi economică în instaurarea ***d.*** a fost explicat prin mai multe tipuri de abordări teoretice. Teoriile modernizării (Lipset, 1960 ; Neubauer, 1967 ; Cutright, 1963) pornesc de la ideea că dezvoltarea economică duce la creşterea nivelului general de educaţie şi informare al populaţiei, generând o specializare funcţională şi separarea sferelor vieţii sociale. Astfel, sfera politică devine independentă de cea economică sau de cea religioasă, lăsând liberă calea guvernării democratice. În acest context este subliniată importanţa educaţiei şi a dezvoltării mijloacelor de comunicare pentru instaurarea ***d.***

Încadrându-se tot în paradigma modernizării, Inglehart şi Welzel (2005) pun accentul pe rolul de mediator jucat de orientările valorice în relaţia dintre dezvoltare şi ***d.*** Astfel, persoanele care trăiesc în societăţi bogate sunt mai înclinate să împărtăşească valori care le exprimă propria individualitate (*self-expression values*), precum participarea politică şi accentuarea rolului alegerii personale. În acest context, populaţia statelor bogate va fi mai ataşată faţă de valorile democratice, susţinând instaurarea şi consolidarea ***d.***

O altă perspectivă, cea a conflictului de clasă (Schumpeter, 1950 ; Huber *et al.*, 1993), leagă guvernarea democratică de dezvoltarea capitalismului, arătând că economia capitalistă a dus la slăbirea rolului social jucat de marii latifundiari şi a întărit poziţia socială deţinută de clasa de mijloc şi de cea muncitoare, care au cerut drepturi civile şi participare la procesul de luare a deciziei politice. Huber *et al.* (1993) arată că schimbarea balanţei de putere în favoarea clasei de mijloc reprezintă factorul cel mai important în explicarea efectului jucat de nivelul de dezvoltare asupra democratizării societăţii.

Dincolo de relaţia care există între un anumit nivel de dezvoltare şi instaurarea ***d.***, există o relaţie şi între gradul de dezvoltare, mai ales economică, şi supravieţuirea ***d.*** Studiile realizate mai ales în ţările ex-comuniste arată că este necesară menţinerea unui anumit nivel de creştere economică pentru consolidarea ***d.*** (Mishler şi Rose, 1998, 2000, 2000b ; Munro, 2001 ; Tóka, 1995 ; Lillbacka, 1999 ; Eckstein, 1979 ; Przeworski *et al.*, 2004). Spre deosebire de democraţiile cu vechime, în care stabilitatea regimului are la bază suportul populaţiei fundamentat pe valori democratice, în noile democraţii populaţia va susţine ***d.*** mai ales dacă se dovedeşte a fi mai eficientă din punct de vedere economic decât guvernarea autoritară.

Mălina VOICU

Descentralizare

Descentralizarea (***d.***) reprezintă un concept-umbrelă, ce se referă la un transfer al autorităţii decizionale şi de implementare dinspre nivelurile centrale spre cele locale ale unui sistem public sau/şi spre organizaţii ce aparţin sistemului privat. Pe scurt, poate fi descrisă ca un transfer de putere ce schimbă o relaţie de subordonare într-una de coordonare. ***D.*** este un concept relativ, ce se defineşte în comparaţie cu alte grade ale organizării instituţionale. Termenul „descentralizare" se poate aplica şi la organizaţiile private, însă în general este folosit în legătură cu furnizarea de bunuri publice de către administraţia publică. Cea din urmă este relevantă în procesul de dezvoltare socială.

În prezent, conceptul de „descentralizare" ocupă un loc important în instrumentarul celor implicaţi în elaborarea politicilor de dezvoltare, dar discuţiile pe marginea sa există încă de la întemeierea statului modern. În încercarea de a plasa ***d.*** într-o anumită paradigmă a dezvoltării, este interesant de observat modul în care diferitele curente dominante au dat termenului un înţeles propriu. Înainte de apariţia discursului neoliberal, ***d.*** era plasată periferic, într-un discurs al dezvoltării bazat pe un stat centralizat. În anii '80, neoliberalismul (promovat în timpul guvernărilor Reagan în SUA şi Thatcher în Marea Britanie) considera ***d.*** o politică esenţială pentru o guvernare a statului minimal, prin privatizarea serviciilor publice.

Odată cu anii ’90 şi recunoaşterea rolului statului în dezvoltare, ***d.*** devine elementul-cheie în reforma administraţiei publice (vezi *reforma administraţiei publice*). Noua orientare, NMP, se referă la reformarea sistemului public după principiile managementului privat (Osborne şi Gaebler, 2003). NMP acordă ***d.*** rolul principal în îmbunătăţirea calităţii serviciilor oferite de către administraţia publică, fiind preocupat cu trecerea de la un sistem de administrare unitar din punctul de vedere al managementului serviciilor la un sistem bazat pe o pluralitate de actori ce administrează şi implementează aceste servicii (McLaughlin şi Osborne, 2005).

Faptul că din ce în ce mai multe state recurg în ziua de astăzi la ***d.*** este interpretat drept un rezultat firesc al procesului de globalizare şi al societăţii informaţionale, în care viteza de reacţie este un parametru important : „În lumea de azi, lucrurile pur şi simplu ar funcţiona mai bine dacă cei care lucrează în organizaţiile publice – şcoli, construcţia de locuinţe, parcuri, programe de training – ar avea autoritatea să decidă în majoritatea activităţilor pe care le desfăşoară” (Osborne şi Gaebler, 1993, p. 251).

Totodată, agenda „bunei guvernări” (vezi *reforma administraţiei publice*) promovate de către majoritatea agenţiilor de dezvoltare (BM – vezi *Banca Mondială ca actor al dezvoltării sociale, PNUD*) include ***d.*** printre componentele de bază ale noii reforme instituţionale.

Perspective teoretice

Abordările ce susţin ***d.*** se bazează în general pe două argumente tradiţionale : politice – indivizii devin mai implicaţi în luarea deciziilor ce-i privesc – şi economice – îmbunătăţirea eficienţei serviciilor publice. Din acest punct de vedere, principiul de bază îl reprezintă teorema ***d.*** a lui Oates : „Fiecare serviciu public ar trebui furnizat de către jurisdicţia ce controlează cel mai mic teritoriu geografic la nivelul căruia beneficiile şi costurile acestui serviciu ar fi internalizate” (Schiavo-Campo *et al.*, 2000, p. 160).

D. reflectă în domeniul furnizării de servicii publice ceea ce federalismul reprezintă pentru sistemele de guvernare. Acesta s-a dezvoltat în SUA în anii ’50 şi este cel mai bine exemplificat de către modelul Tiebout : în condiţiile în care administraţiile locale îşi realizează şi implementează singure politicile, indivizii vor putea alege între ele, ceea ce va duce la competiţie şi la o calitate crescută (Bardhan, 2002).

O diferenţă importantă există între cazurile în care ***d.*** a apărut ca rezultat al unei strategii, faţă de cele în care ea a reprezentat colapsul statului prin imposibilitatea financiară a acestuia de a susţine serviciile publice. În unele situaţii, cum ar fi în statele post-comuniste şi cele din Asia de Est şi Africa, ***d.*** a apărut ca reacţie împotriva regimurilor autoritare şi în urma incapacităţii statului de a mai furniza anumite servicii. În momentul respectiv reprezenta singura soluţie fezabilă, nefiind rezultatul unei planificări strategice (vezi *planificare strategică*). Având în vedere că transferul de putere implicat în procesul ***d.*** necesită timp, o astfel de ***d.*** forţată trebuie tratată diferit.

Tipologii ale descentralizării

D. este un termen generic ce înglobează mai multe tipuri de transferuri. În funcţie de sfera ***d.*** (ce anume se descentralizează), aceasta poate fi :

D. *politică* – se referă la transferarea puterii politice către cetăţeni prin alegerea democratică a reprezentanţilor în administraţie şi la creşterea capacităţii indivizilor de a controla deciziile aleşilor. Forma extremă de ***d.*** politică presupune ca nivelurile locale (oraşe, judeţe) să aibă independenţa absolută în a decide şi implementa politicile.

D. *economică* – implică trecerea autorităţii de a furniza anumite bunuri şi servicii economice dinspre sectorul de stat spre sectorul privat ; privatizarea întreprinderilor de stat după '90 în România reprezintă un exemplu. Deregularizarea (retragerea statului din sfera impunerii regulilor pe o anumită piaţă) – *deregulation* – completează acest tip de ***d.***

D. *fiscală* – creşterea autonomiei nivelurilor locale de a lua decizii în ceea ce priveşte bugetele locale. Resursele se pot acumula prin : taxarea utilizatorilor unui serviciu, impunerea de taxe la nivel local, transferuri dinspre bugetul central sau împrumuturi ale administraţiilor locale.

D. *administrativă* – include redistribuirea autorităţii de decizie şi/sau implementare în cadrul diferitelor niveluri ale sistemului public.

În funcţie de gradul în care este realizată, ***d.*** poate avea următoarele forme :

- *De-concentrare* – transferul funcţiei de implementare, decizia fiind în continuare centralizată ; sistemul de educaţie primară din România reprezintă un astfel de exemplu, şcolile primind finanţare şi respectând programa de învăţământ a MEC.
- *Delegare* – transferul atât al autorităţii de decizie, cât şi al celei de implementare, nivelul central păstrând însă autoritatea în faţa căreia răspunde administraţia locală ; bugetele primăriilor sunt realizate la nivel local, însă acestea răspund de cheltuielile efectuate în faţa consiliilor judeţene.
- *Devoluţie* – autoritatea locală este autonomă şi nu răspunde faţă de cea centrală ; ***d.*** educaţiei terţiare, prin autonomia universitară, reprezintă un exemplu de acest tip.
- *Deregularizare* – retragerea statului din impunerea regulilor într-un anumit domeniu ; desfiinţarea legislaţiei privind achiziţiile publice de la nivelul statului şi trecerea ei la nivelul administraţiilor locale ar fi un act de deregularizare.

În funcţie de modul în care se realizează, ***d.*** poate fi sau de tip teritorial – transferul furnizării de servicii comunitare la nivelul municipalităţilor, sau de tip funcţional-specializată – prin diferenţierea instituţional-funcţională a componentelor unei organizaţii (crearea Oficiului pentru Migraţia Forţei de Muncă în interiorul Ministerului Muncii).

De asemenea, în funcţie de beneficiarul transferului, ***d.*** poate fi realizată dinspre nivelul central spre nivelurile locale ale administraţiei publice – intraorganizaţională, sau spre agenţi economici privaţi şi ONG-uri – interorganizaţională, prin parteneriate de tip public-privat (vezi *parteneriat public-privat*).

Tipologia prezentată trebuie privită drept un tip ideal, ***d.*** luând în realitate forme în care categoriile de mai sus se suprapun şi se combină.

În cele ce urmează se va avea în vedere, în principal, ***d.*** administrativă, ca modelul central în procesul de dezvoltare socială. Nu trebuie ignorat faptul că ***d.*** la nivel administrativ este legată de celelalte forme, succesele şi eşecurile înregistrate în acest proces depinzând de felul în care se armonizează procesul la toate nivelurile descrise.

Avantajele descentralizării

Pornind de la modelele teoretice ale federalizării şi bazându-se pe succesele obţinute în ţările dezvoltate, literatura dedicată ***d.*** (Schiavo-Campo şi *et al.*, 2000 ; Bardhan, 2002 ; Kalin, 2006) înregistrează o serie de avantaje ale acesteia.

În primul rând, ***d.*** duce la creşterea calităţii serviciilor oferite de către administraţiile publice. Argumentul principal subliniază racordarea nivelului decizional la cei vizaţi de către decizie, astfel încât serviciile oferite să răspundă mai bine nevoilor specifice pe plan local. Astfel se ţine cont de diversităţile locale în furnizarea bunurilor publice, ceea ce reduce inechităţile posibile în acest caz. Spre exemplu, comunităţile cu minorităţi etnice pot introduce servicii destinate în mod special nevoilor acestora.

Un alt efect pozitiv este considerat a fi creşterea eficienţei administraţiilor publice. Prin asumarea unei responsabilităţi crescute şi prin competiţia ce derivă în urma ***d.*** între administraţiile locale, acestea vor căuta să fie cât mai eficiente şi deci să satisfacă un număr cât mai crescut de beneficiari. Atunci când se descentralizează şi finanţele, cu atât mai mult se va îmbunătăţi eficienţa, întrucât relaţia administraţie-cetăţean se va apropia foarte mult de cea firmă-client (vezi *relaţii iniţiator-agent*). De asemenea, prin reducerea domeniilor de responsabilitate ale guvernului central, acesta îşi va mobiliza resursele mai eficient către domeniile rămase în sarcina sa.

În al treilea rând, prin ***d.*** creşte gradul de democratizare al unui stat, punându-se bazele a ceea ce se chemă „buna guvernare". Sunt îmbunătăţite transparenţa şi responsabilizarea decidenţilor, datorită controlului ridicat exercitat de către beneficiarii sectorului public la nivel local. Un rol major în feedbackul oferit administraţiei publice va reveni cetăţenilor şi societăţii civile, ceea ce va îmbunătăţi coeziunea şi capitalul social pe plan local (vezi *capital social*).

Corolar al celor de mai sus, ***d.*** are rolul de a favoriza dezvoltarea, în primul rând printr-o motivare mai puternică a cetăţenilor de a atrage resurse pentru proiectele ce-i vor influenţa în mod direct şi, în al doilea rând, prin focalizarea mai eficientă asupra grupurilor aflate în situaţii de vulnerabilitate.

Limitele/riscurile descentralizării

Teoriile şi premisele ce favorizează ***d.*** au însă un punct slab : ca majoritatea teoriilor despre dezvoltare, au fost create în ţările dezvoltate. Odată cu introducerea conceptului în ţările în tranziţie şi mai ales în cele în curs de dezvoltare (Asia şi Africa), organizaţiile internaţionale care au sprijinit procesul (BM, PNUD) s-au confruntat cu o serie de probleme. În aceste cazuri, efectele negative au neutralizat (Brazilia, Etiopia), dacă nu chiar au depăşit în unele cazuri (Guineea) efectele prevăzute de promotorii procesului (Jütting *et al.*, 2004).

În primul rând, teoriile federalismului, pe care se bazează conceptul de ***d.***, presupun existenţa apriorică a unui stoc minim de capital social şi a unei societăţi civile (vezi *societate civilă*) în interiorul fiecărui nivel local, inexistente în cele mai multe state în curs de dezvoltare. Astfel, apare problema controlului real al cetăţenilor asupra administraţiei.

O altă presupoziţie a modelelor teoretice este aceea a mobilităţii cetăţenilor, care, nemulţumiţi de serviciile unei administraţii locale, se vor muta în teritoriul deservit de o alta.

Nu sunt luate însă în calcul situaţiile în care serviciile oferite de o administraţie sunt personalizate pentru a răspunde unor nevoi specifice ale comunităţii locale. De exemplu, un etnic maghiar ce doreşte o educaţie în limba maghiară pentru copiii săi, însă este nemulţumit de învăţământul primar din localitatea sa se poate muta într-o altă zonă cu servicii mai bune de acest tip doar în limita în care mai sunt alte localităţi cu acelaşi specific (etnici maghiari).

Criticii ***d.*** atrag atenţia asupra potenţialului de a creşte inegalităţile interregionale tocmai prin retragerea statului. Un sistem educaţional descentralizat ar putea creşte calitatea în şcolile din judeţele capabile să acumuleze un buget ridicat, dar ar scădea-o în judeţele sărace.

D. poate favoriza corupţia, mai ales în cazurile în care relaţiile clientelare sunt tradiţional instituţionalizate. Există două forme prin care se poate întâmpla acest lucru : controlul administraţiei publice de către elitele locale (influenţarea deciziilor prin diverse mijloace – mită, relaţii informale etc.) şi/sau monopolizarea economiei locale de către cei ce iau deciziile la nivel local (alocarea frauduloasă de contracte preferenţiale apropiaţilor decidenţilor) (Basta, 2006).

O altă problemă apare în zonele în care există conflicte – sociale sau etnice. Chiar dacă există presupoziţia că o administraţie locală ar putea gestiona mai bine problemele acestor comunităţi, trebuie să se ţină cont de conflictele ce pot denatura rolul ***d.*** : minoritatea mai puternică la nivel local le poate exclude pe celelalte de la anumite bunuri sau servicii.

Problema finanţării este de asemenea una dintre cele pe care un proces de ***d.*** trebuie să le ia în seamă. Pentru ca autonomia să fie reală, ***d.*** competenţelor trebuie să se realizeze în acelaşi timp cu ***d.*** fiscală. Însă aceasta din urmă poate crea dificultăţi unei administraţii locale ce nu poate colecta taxe ori din cauza incapacităţii structurale, ori a lipsei de activităţi economice taxabile sub jurisdicţia sa.

Ultima, dar una dintre cele mai importante probleme cu care se confruntă cei ce susţin procesul, este problema resurselor umane. Mai ales în ţările în tranziţie sau în cele în curs de dezvoltare, posturile din sectorul public nu sunt atractive pentru cei calificaţi în domeniile necesare, din cauza ofertelor salariale. În plus, posibilitatea de promovare în administraţia centrală îi atrage pe cei mai capabili dintre angajaţi de la nivelurile locale. Astfel, după cum foarte sugestiv a descris Bird problema : „Guvernul central s-ar putea să nu ştie ce să facă, iar guvernul local s-ar putea să nu ştie cum să facă” (*apud* Bardhan, 2002, pp. 189-190).

Rolul descentralizării în dezvoltare

Două tipuri de întrebări au constituit principalele dezbateri în legătură cu ***d.*** :

- Ce anume trebuie să se descentralizeze ?
- Cum anume trebuie să se descentralizeze ?

Schiavo-Campo *et al.* (2000) consideră că administraţiilor locale ar trebui să li se acorde autonomie în problemele ce privesc interesul direct al respectivelor comunităţi şi care nu au efecte asupra altor jurisdicţii : alimentarea cu apă, gestionarea gropilor de gunoi, poliţia comunitară. În alte domenii ar trebui descentralizate doar anumite sectoare sau

doar implementarea. În cazul învăţământului, în timp ce şcolile primare şi secundare devin responsabilitatea administraţiilor locale, standardele de calitate şi programa şcolară sunt în continuare decise de la nivel central. În privinţa drumurilor, cele de nivel local trec în administrarea autorităţii nivelurilor locale, în timp ce drumurile naţionale rămân în atribuţiile autorităţii centrale. Anumite domenii ca apărarea, justiţia, relaţiile internaţionale, cercetarea trebuie să rămână la nivel central.

Despre când şi cum ar trebui realizată ***d.*** a început să se scrie mai ales în ultimii ani, ca urmare a înregistrării primelor efecte în ţările în curs de dezvoltare şi în cele aflate în tranziţie. Studiind impactul acesteia asupra sărăciei, Jütting *et al.* (2004) au identificat două seturi de condiţii ce-şi pun amprenta în acest proces : cadrul structural şi instituţional al ţării (capacitatea actorilor locali de a controla procesul, instituţiile sociale şi structura relaţiilor de putere moştenite) şi designul procesului (existenţa unei voinţe politice, coerenţa politicilor din domeniul ***d.***). În ţările aflate în tranziţie, o problemă specifică a însoţit acest proces : dilema simultaneităţii – care este locul procesului de ***d.*** în cadrul proceselor de reformă a statului ? (Basta, 2006) Se poate implementa o agendă a ***d.*** în lipsa unui stat funcţional ? Sau ***d.*** ar trebui realizată abia după ce întâi se construieşte capacitatea statului ?

Ultimele cercetări în domeniu (Jütting *et al.*, 2004, Campos şi Hellman, 2005) atrag atenţia asupra faptului că ***d.*** nu reprezintă un panaceu. Rezultatele din Asia de Est şi Africa demonstrează că pentru un proces eficient de ***d.*** este nevoie de un stat puternic care să poată contracara efecte cum ar fi corupţia, de voinţă politică şi de existenţa anumitor capacităţi instituţionale de a realiza monitorizarea şi evaluarea procesului, ca şi de un transfer al resurselor financiare concomitent cu cel al responsabilităţilor.

Procesul de descentralizare în România

Prăbuşirea regimului comunist a lăsat în urmă un stat cu o centralizare extremă : întreprinderi de stat, finanţele şi deciziile reglementate la nivel central. În aceste condiţii, drumul spre ***d.*** reprezenta o necesitate. De asemenea, un rol important în cauzele acestui proces l-au avut şi condiţiile impuse de către UE, BM şi PNUD – ce au accentuat ***d.*** şi reforma administraţiei publice – în schimbul fondurilor oferite. Pe scurt, mecanismele de acordare a acestora necesitau existenţa parteneriatelor cu o administraţie publică locală şi a unor regiuni de dezvoltare care să absoarbă fondurile oferite (vezi *fonduri structurale*). Astfel, în România, procesul de ***d.*** a urmărit două direcţii : creşterea autonomiei administraţiei publice locale (consilii judeţene, consilii locale şi primării) concomitent cu crearea unor regiuni de dezvoltare (vezi *reforma administraţiei publice*).

În ceea ce priveşte ***d.*** în administraţia publică locală, în 2006 procesul se afla în derulare. Legea-cadru a ***d.*** 195/2006 stipulează ca transferul de competenţe „să se facă concomitent cu resursele necesare exercitării acestuia" (www.descentralizare.ro).

D. regională, pe de altă parte, a început în 1997, ca urmare a cerinţelor UE. Prin crearea a opt regiuni de dezvoltare, se dorea diminuarea dezechilibrelor în dezvoltare, încurajarea activităţilor economice şi participarea comunităţilor locale, după principiul ***d.*** Rezultatele de până în prezent nu s-au apropiat însă de obiectivele propuse, în parte din cauza lipsei de putere determinate de atribuţiile reduse ce le-au fost repartizate, cât şi ca urmare a conflictelor legate de împărţirea regiunilor (Ghinea şi Moraru, 2002).

Concluzii

D. se găseşte de peste un deceniu pe agenda de lucru a principalelor organizaţii internaţionale, însă reprezintă în continuare un concept ce stârneşte dispute în legătură cu efectele sale benefice. În ultimii ani, datele empirice au început să pună sub semnul întrebării asumpţiile teoretice pe care se bazează aceasta. Astfel, tendinţa în domeniul dezvoltării sociale este de a se trece de la prescripţia ***d.***, în sensul unui manual de instrucţiuni universal valabile, spre o evaluare a procesului de ***d.*** dependentă de context.

Romelia CĂLIN

Dezvoltare comunitară participativă

În ultimele decenii, am fost martorii sporirii interesului pentru rezolvarea problemelor comunitare prin acţiune colectivă sau, mai concret spus, prin participarea beneficiarilor la evaluarea nevoilor, planificarea, gestiunea şi implementarea acţiunilor de acoperire a necesităţilor colective.

Dezvoltarea comunitară participativă (***d.c.p.***) este definită de BM ca fiind „procesul prin care actorii interesaţi (*stakeholders*) influenţează şi împart controlul asupra iniţiativelor de dezvoltare şi asupra deciziilor şi resurselor care le afectează” (Banca Mondială, 2006).

Punctul de vedere oficial al BM marchează explicit separaţia dintre strategia de dezvoltare participativă şi cele bazate pe poziţii de expertiză externă sau cele care se limitează la a asculta sau a consulta beneficiarii. Consultarea este doar o precondiţie a participării, aceasta din urmă presupunând şi procese de învăţare socială din partea beneficiarilor, finalitate mult mai greu materializată în cazul abordărilor care folosesc strategia expertizei externe. O activitate de ***d.c.p.*** în adevăratul sens al participării produce inovaţie socială, beneficiază de angajament mai puternic din partea actorilor implicaţi şi sporeşte capacitatea celor din comunităţile beneficiare de a reacţiona eficient la alte probleme colective. Experienţa din câteva zeci de proiecte de dezvoltare rurală participativă le-a permis lui Hagmann *et al.* (1999) să formuleze câteva recomandări privind inovaţia eficace şi implementarea cu succes a programelor de dezvoltare:

1. Cei din afară nu sunt capabili să stabilească „cele mai bune practici” pentru săteni. Diversitatea condiţiilor fiecărui mic fermier, precum şi multitudinea de factori sociali şi culturali care determină deciziile beneficiarilor fac soluţiile generale inaplicabile.
2. Consolidarea capacităţilor de gestiune şi de rezolvare de probleme ale beneficiarilor solicită învăţare colectivă prin muncă de teren. Se recomandă tehnici de învăţare prin acţiune (*action-learning*), privire, descoperire şi experimentare. Însuşindu-şi astfel inovaţiile, beneficiarii se identifică cu acestea.
3. Extinderea inovaţiilor depinde de interacţiunea dintre beneficiari şi organizarea lor socială. Succesul introducerii unor inovaţii tehnice depinde de acceptarea inovaţiilor sociale care le sunt cel mai adesea asociate şi de leadershipul şi colaborarea dintr-o comunitate.

Rolul agentului de dezvoltare trebuie să se schimbe din cel de profesor în cel de facilitator (vezi *facilitator comunitar*). El trebuie să furnizeze metodologia pentru procesul de dezvoltare, să faciliteze comunicarea şi fluxul de informaţii şi să ofere suportul tehnic şi alternative.

Istoricul dezvoltării comunitare participative

Din punct de vedere cronologic, pornind de la Baum (2001), Mansuri şi Rao (2004), identificăm două valuri ale dezvoltării participative în perioada postbelică :

- În deceniile 6-7, inspirată de mişcarea cooperativă, de doctrina gandhiană a auto-administrării şi dezvoltării la scară mică a satelor sau de apelul lui Freire către cei oprimaţi pentru unitate în găsirea de soluţii în vederea îmbunătăţirii propriilor destine, s-a manifestat o adevărată modă a dezvoltării participative care a fost implementată în peste 60 de ţări din Lumea a Treia, impulsionată mai ales prin eforturile USAID. În acelaşi timp, participarea cetăţenească în planificarea urbană a fost încurajată de statul american printr-o legislaţie specifică, menită să susţină reprezentarea săracilor sau a minorităţilor în procesele decizionale locale. Odată cu epuizarea – e drept, temporară – a interesului pentru temă, resursele destinate proiectelor de acest gen au dispărut şi ele.
- Un al doilea val de dezvoltare participativă a fost susţinut de criticii „dezvoltării la scară mare”, prin masive programe guvernamentale, acuzate de ineficienţă şi de lipsa durabilităţii, începând cu deceniul 9. Gânditori şi savanţi semnificativi în ştiinţele sociale au readus, prin lucrările lor, dezvoltarea participativă pe agenda instituţiilor de dezvoltare şi a statelor. Astfel, reluând de la Olson tema eşecului acţiunii colective, Ostrom *et al*. (1990) au arătat că, în practică, există numeroase instituţii sustenabile de gestiune a resurselor comune. Sen (1985), la rândul său, a reuşit să mute accentul dezideratelor dezvoltării de la aspectele materiale la un ideal general de „capacitate” ce presupune anumite strategii de „capacitare” a celor săraci. Discursul politicilor sociale s-a suprapus cu cel academic într-o măsură rar întâlnită prin dezbaterile din jurul conceptului de „capital social”, făcut actual de studiile privind dezvoltarea, performanţele instituţionale, încrederea interpersonală şi participarea asociativă din Italia ale lui Putnam şi colaboratorilor săi. Ceea ce, la începutul anilor ’80, era doar o mişcare a devenit regulă în strategiile de stimulare ale dezvoltării unor mari organizaţii precum BM în anii ’90. Raportul dedicat combaterii sărăciei editat de BM în 2002 a fixat capacitarea ca principală prioritate a politicilor de dezvoltare (Banca Mondială, 2002). La nivel instituţional, strategia BM a fost implementată prin înfiinţarea aşa-ziselor Fonduri sociale[1].

1. Denumit în România Fondul Român de Dezvoltare Socială.

Activităţi de dezvoltare comunitară participativă şi avantajele acestora

Viziunea BM despre ***d.c.p.*** subliniază consimţământul sponsorilor şi al planificatorilor – actori interni sau externi colectivităţii de beneficiari – de a munci colaborativ cu ceilalţi actori interesaţi în realizarea următoarelor activităţi (Banca Mondială, 2006) :

- evaluarea politicilor existente, a serviciilor şi a sistemelor de suport ;
- identificarea nevoilor ;
- elaborarea strategiilor de acţiune ;
- dezvoltarea şi supravegherea politicilor, specificaţiilor, schemelor, bugetelor şi tehnologiilor implicate de derularea proiectului.

D.c.p. a fost o strategie populară în ultimele decenii datorită câtorva *avantaje* promovate ca fiind de la sine înţelese de către susţinătorii lor (Banca Mondială, 2006) :

- fondurile coordonate de comunităţi pot canaliza resursele către nevoile urgente, specializate sau complexe ;
- planificarea participativă în comunitate poate aloca eficient resursele ;
- gestionarea în comunitate a resurselor şi a investiţiilor poate fi transparentă şi eficientă ;
- strategiile ghidate de comunitate pot capacita grupurile marginalizate ;
- controlul comunităţilor asupra proceselor decizionale poate spori capitalul social ;
- întărirea organizaţiilor comunitare poate atribui un plus de rezonanţă punctelor de vedere ale celor săraci ;
- contribuţiile comunităţilor asigură faptul că investiţiile sunt determinate de cerere şi intră în „proprietatea” beneficiarilor formali ;
- legăturile sporite dintre autorităţile locale şi organizaţiile comunitare pot spori viteza extinderii efectelor de dezvoltare şi sustenabilitatea programelor de dezvoltare.

D.c.p. a devenit o regulă în programele de reabilitare urbană din ţările industrializate la fel ca şi în cadrul programelor de dezvoltare rurală, fiind, în consecinţă intens teoretizată (Wandersman *et al.* 1987, Chavis şi Wandersman, 1990 ; Davis, 1991 ; Chambers, 1993 ; Cleaver, 1999). BM este, pe de altă parte, principala instituţie care susţine dezvoltarea comunitară participativă în ţările în curs de dezvoltare şi care, totodată, a finanţat masiv chiar şi un program de cercetare a capitalului social, resursă considerată esenţială pentru depăşirea dilemelor colective. În mod remarcabil, participarea a devenit un principiu de acţiune fundamental atât pentru gânditorii de stânga, cât şi pentru cei neoliberali (Mohan şi Stokke, 2000).

Procesul dezvoltării comunitare participative

Instituţiile donatoare şi practicienii au elaborat numeroase manuale sau îndreptare pentru ***d.c.p.***, analiza critică a acestora neintrând în obiectivele acestei analize. Majoritatea specialiştilor ar fi de acord cu accentele şi etapizarea propuse de Hagmann *et al.* (1999) pentru dezvoltarea rurală :

- *Faza I : mobilizarea socială*
  Motivarea oamenilor pentru acţiune şi învăţare se produce prin identificarea şi abordarea principalelor probleme ale comunităţii. Prin identificarea nevoilor, problemelor şi stabilirea unei viziuni comune pentru dezvoltare, beneficiarii devin angajaţi în procesul de dezvoltare şi atenuează sentimentele de apatie şi de lipsă a controlului. Mobilizarea socială presupune :
  - intrarea în comunitate şi construirea încrederii ;
  - identificarea şi susţinerea organizaţiilor eficace ;
  - iniţierea dezvoltării şi responsabilizării liderilor locali ;
  - extinderea participării şi a reflecţiei asupra problemelor colectivităţii la toţi membrii ;
  - identificarea nevoilor comunităţii, înţelegând că acestea nu sunt neapărat omogene iar cei mai nevoiaşi îşi fac mai greu auzite vocile (vezi *analiza nevoilor*).
- *Faza a II-a : Planificarea acţiunilor la nivel de comunitate*
  Prin modalităţi participative se realizează următoarele obiective :
  - prioritizarea problemelor şi nevoilor ;
  - căutarea soluţiilor, fără ignorarea cunoaşterii locale ;
  - mandatarea instituţiilor locale pentru punerea în practică a soluţiilor ;
  - planificarea acţiunilor : în paşi mici, pentru a susţine motivaţia prin succese ;
  - stabilirea criteriilor de succes – necesare pentru monitorizare.
- *Faza a III-a : Implementarea şi experimentarea*
  Adeseori, când este vorba de probleme concrete, soluţiile nu pot fi găsite imediat în anumite reţetare, iar identificarea lor solicită adaptarea la condiţiile locale, încercarea sau îmbunătăţirea unor idei inedite. În această etapă, membrii comunităţilor învaţă prin experimentarea cu noile idei.
- *Faza a IV-a : Monitorizarea şi evaluarea*
  În ultima etapă, beneficiarii îşi îmbunătăţesc capacitatea de rezolvare a problemelor locale prin învăţare comună, care presupune împărtăşirea ideilor şi experienţelor, şi prin reflecţie asupra succeselor şi eşecurilor activităţilor şi experimentelor. Faza presupune cel puţin două etape :
  - evaluarea pe parcurs : în cazul în care, de exemplu, obiectul proiectului este introducerea unor noi tehnologii, participanţii analizează toate soluţiile şi rezultatele, învăţând din experienţa fiecăruia.
  - evaluarea procesului, autoevaluarea şi planificarea activităţilor viitoare (vezi *monitorizare*).

Literatura sociologică şi educaţională preocupată de conectarea dezvoltării comunitare cu participarea, activismul şi cetăţenia (Antikainen *et al.*, 1996) susţine faptul că strategiile comunitare participative se bazează pe procese de învăţare şi că o pedagogie a societăţii civile (Welton, 2002) ar trebui să susţină politicile de educaţie permanentă.

În România se desfăşoară mai multe programe de dezvoltare comunitară, în special pentru comunităţile rurale, care pun, cel puţin declarativ, accentul pe implicarea comunităţii în stabilirea priorităţilor, implementarea şi gestiunea programelor. Cel mai mare investitor în ***d.c.p.*** a fost în ultimii ani FRDS, program al BM. Acesta vizează îmbunătăţirea infrastructurii localităţilor rurale deprivate, dar şi sporirea capacităţii lor de a acţiona autonom către soluţionarea problemelor colective.

Critica programelor de dezvoltare participativă

În ultimii ani, programele de susţinere a dezvoltării prin strategii de implicare a beneficiarilor au stimulat critici din mai multe direcţii. Vom detalia două dintre aceste perspective : cea a poziţionării ideologice şi cea care face apel la evaluarea proiectelor de dezvoltare comunitară. Ambele abordări îndeamnă la reflecţie şi la o însuşire critică a discursului, strategiilor şi practicilor ***d.c.p.***

Dezvoltarea comunitară participativă : o doctrină suspectă

Unii critici ai ***d.c.p***. şi ai mişcării capacitării (*empowerment*) consideră că principiile care stau la baza acestor curente de gândire şi acţiune au un statut politic dubios. Dincolo de faptul că participarea locală poate promova, cel mai adesea implicit, soluţii eurocentrice la problemele de dezvoltare ale ţărilor mai sărace, planurile de ***d.c.p.*** converg, uneori, cu interesele unora dintre actorii politici, minimizând rolul statului sau pe cel al organizaţiilor internaţionale. (Mohan şi Stokke, 2000). Accentul pus pe local depolitizează într-o oarecare măsură problematica dezvoltării şi poate contribui prin mecanisme neaşteptate la dezangajarea politică convenţională a celor implicaţi în astfel de acţiuni. Este interesant, din acest punct de vedere, faptul că doctrina ***d.c.p***. reuşeşte o performanţă ideologică inedită – pune de acord discursul Noii Stângi cu cel al neoliberalilor, care prin argumentaţii diferite ajung la viziuni de politică similare. O astfel de evoluţie scade responsabilitatea, eforturile, dar şi autoritatea administraţiei centrale, deziderat scump politicilor neoliberale. Nu este de mirare faptul că ideea „cetăţeniei active" a fost instituţionalizată de sus în jos în Marea Britanie, în perioada regimului thatcherist (Marinetto, 2003), deşi conceptul sugerează materializarea unor iniţiative de la baza societăţii. În acelaşi timp, accentul pe comunitate şi pe capacitarea indivizilor prin participare este o temă dragă adepţilor Celei de-a Treia Căi, cea comunitaristă, variantă mai puţin agresivă, adaptată realităţilor capitalismului global, al stângii moderne. Accentele comunitariene din discursul ***d.c.p.*** tind să ignore însă eterogenitatea comunităţilor idealizate, ce reproduc la scară redusă conflictele sociale de la scară macro.

Lipsesc evaluările credibile

Mansuri şi Rao (2004) realizează, pe mai multe paliere, o evaluarea critică a programelor de dezvoltare bazate pe participarea comunităţilor implementate de BM. Analiza lor arată că focalizarea (*targeting*) proiectelor către persoanele şi familiile cele mai deprivate nu a fost întotdeauna reuşită, acest eşec afectând mai ales direcţionarea resurselor către cei mai săraci membri ai comunităţilor beneficiare. În plus, preferinţele celor săraci nu sunt, adeseori, luate în considerare în mod adecvat la elaborarea şi implementarea proiectelor, aceasta şi din cauza unor efecte perverse ale criteriilor de performanţă ale proiectelor, care îi constrâng pe cei ce realizează activităţi de ***d.c.p.*** să evite problemele cele mai dificile. În plus, resursele alocate în cadrul programelor ajung cel mai greu la cei mai nevoiaşi beneficiari în comunităţile inegalitare, mai ales în situaţiile în care

puterea este concentrată/deţinută masiv de elite. Chiar şi în comunităţile mai egalitare, elitele domină implicarea comunităţilor în stabilirea, materializarea şi gestionarea bunurilor publice. Această situaţie, încurajată de costurile de oportunitate mai mici pe care le suportă elitele, riscă să încurajeze formele nocive de acaparare a bunurilor publice, precum furtul sau corupţia, din partea unor categorii mai bine situate ale colectivităţilor de beneficiari. Pe de altă parte, acapararea proiectelor de către elitele locale este încurajată de frecventa rezumare a categoriei *stakeholder*, la nivel local, la liderii comunitari şi la ignorarea conflictelor interne din comunitate, mai ales când acestea se suprapun unor inegalităţi sociale.

Evaluarea rezultatelor programelor de ***d.c.*** suferă adeseori de lacune metodologice. Este clar, de exemplu, că infrastructura în localităţile beneficiare se îmbunătăţeşte, dar nu este la fel de evident dacă sporul pozitiv este semnificativ mai mare decât în cazul programelor centralizate de tipul celor guvernamentale. Capitalul social sau, mai bine spus, coeziunea socială, se asociază cu succesul proiectelor, dar ipoteza anteriorităţii unei structuri de reţea mai dense şi a capitalului uman mai bun este cel puţin la fel de plauzibilă ca şi concluzia fericită că, în urma proiectelor de dezvoltare comunitară participativă, creşte capacitatea comunităţilor de a soluţiona probleme de acţiune colectivă. „Capacitarea” comunităţilor şi a indivizilor este doar un deziderat sau o impresie, atât timp cât proiectelor le lipsesc monitorizarea şi evaluarea precisă, bazate pe compararea grupurilor beneficiare cu grupuri de control şi pe culegerea de date iniţiale şi a celor de urmărire a efectelor programelor pe termen lung.

În loc de concluzie : dezvoltarea comunitară participativă presupune ca toţi cei implicaţi să înveţe permanent

Dacă în mod ideal, proiectele de ***d.c.p.*** obiectivează interesele şi preferinţele membrilor comunităţilor, în realitate, o bună parte dintre succese sau eşecuri se datorează agenţilor externi care intervin în planificare şi implementare (vezi *planificare strategică*). Cei care proiectează programe de ***d.c.p.*** nu trebuie să ignore că în jurul acestora se mobilizează interese competitive, care au la bază eterogenitatea socială a colectivităţilor vizate. Un ingredient important al succesului unor asemenea iniţiative de dezvoltare este capacitatea de a armoniza aceste interese, rol care le revine de obicei facilitatorilor comunitari. Acestora le trebuie, mai mult decât entuziasm, experienţă şi răbdare. Întrucât astfel de proiecte sunt în fond instanţe de învăţare activă, aplicarea mecanică a unor „bune practici” nu are darul de a stimula participarea, coeziunea socială sau capitalul social. Toate conceptele şi algoritmii din manualele de ***d.c.p.*** trebuie detaliate într-o manieră dependentă de context. Pe de altă parte, un mediu instituţional favorabil este, de asemenea, indispensabil pentru reuşita iniţiativelor comunitare : statul şi autorităţile locale trebuie să aibă o politică transparentă, responsabilă şi favorabilă implicării cetăţeneşti, iar liderii locali trebuie să fie, de asemenea, răspunzători în faţa celor pe care îi reprezintă, altfel dezvoltarea reflectând doar agenda celor din nivelurile superioare ale ierarhiei sociale sau administrative.

Adrian HATOS

Dezvoltare durabilă

Dezvoltarea durabilă (***d.d.***) este un proces de schimbare în care exploatarea resurselor, direcţia investiţiilor, orientarea dezvoltării tehnologice şi schimbarea instituţională sunt consistente atât cu nevoile din viitor, cât şi cu cele din prezent. Cu alte cuvinte, dezvoltarea este durabilă dacă reuşeşte să satisfacă nevoile umane fără a compromite abilitatea generaţiilor viitoare de a-şi îndeplini propriile nevoi. Această accepţiune a termenului ***d.d.*** a fost lansată de către Comisia Mondială pentru Mediu şi Dezvoltare (Comisia Brundtland) în anul 1987. Ea a marcat începuturile promovării unei noi strategii de dezvoltare care lua în considerare contextul ecologic al dezvoltării, încercând să integreze scopurile economice, de mediu şi sociale. Sustenabilitatea pe termen lung a resurselor utilizate în dezvoltare prin ocrotirea mediului înconjurător a devenit astfel o preocupare majoră în încercarea de a asigura şanse de creştere şi pentru viitor.

Având o importantă componentă de mediu, ***d.d.*** accentuează în mare măsură dimensiunea socială: „Principalul scop al ***d.d.*** este de a creşte calitatea vieţii pe termen lung, respectând şi celelalte fiinţe" (Mederly *et al.*, 2004, p. 1). Acest tip de dezvoltare încearcă să abordeze probleme cum sunt sărăcia şi excluziunea socială, având în vedere bunăstarea oamenilor şi realizarea unei distribuţii mai echitabile a *output*-ului economic în interiorul fiecărei ţări, dar şi între ţări.

Istoria abordării dezvoltării durabile

Apariţia abordării ***d.d.*** a fost rezultatul conştientizării efectelor negative pe care dezvoltarea economică le-a produs în plan social şi ecologic. Sfârşitul anilor '70 a fost marcat de critici la adresa creşterii economice, ce fusese considerată până la momentul respectiv principala pârghie a dezvoltării. Poluarea, eroziunea solului, defrişarea pădurilor, degradarea mediului în general au fost cele mai vizibile costuri ale creşterii economice. În paralel, în plan social, noile tendinţe demografice de creştere a populaţiei planetei într-un ritm fără precedent, ca şi fenomenele negative produse de industrializare şi urbanizare au contribuit la crearea unor dezechilibre ce păreau să ameninţe şansele de dezvoltare pe termen lung. Înţelegerea acestor efecte ale dezvoltării a condus la integrarea preocupărilor ecologice în cele mai generale de dezvoltare, încercându-se astfel coordonarea obiectivelor economice, sociale şi de mediu.

O primă formulare a acestor preocupări a fost cea a „eco-dezvoltării", care a precedat abordarea ***d.d.*** Termenul fusese utilizat şi până atunci în agricultură pentru a indica eforturile de regenerare a resurselor naturale printr-un management echilibrat al acestora (Midgley, 1995).

După adoptarea termenului „dezvoltare durabilă" în anul 1987 de către Comisia Brundtland, abordarea a câştigat adeziunea unui mare număr de actori sociali într-un timp relativ scurt, aceştia adoptând ideea în diferite instanţe: organizaţii internaţionale, guverne naţionale, organizaţii economice, comunităţi, ONG-uri şi sectorul privat.

Principalele promotoare ale ***d.d.*** la nivel internaţional au fost organizaţiile internaţionale de tipul PNUD, BM şi OECD care au încercat să elaboreze strategii de dezvoltare

menite să contribuie în paralel la creşterea economică pe termen lung şi la realizarea obiectivelor de justiţie socială.

Conferinţa Naţiunilor Unite pe tema mediului şi dezvoltării (Earth Summit) a adoptat în anul 1992 „Declaraţia de la Rio asupra mediului şi dezvoltării”, menţionând ca element central faptul că „oamenii reprezintă centrul preocupărilor de ***d.d.***, aceştia având dreptul la o viaţă sănătoasă şi productivă, în armonie cu natura” (UNa 1992, p. 1).

Eliminarea modelelor de producţie şi consum care nu pot fi susţinute pe termen lung ca şi promovarea unor politici demografice adecvate au fost considerate principalele mecanisme prin care pot fi atinse ***d.d.*** şi o înaltă calitate a vieţii.

Agenda 21 a reprezentat planul de acţiune adoptat în cadrul aceleiaşi conferinţe în direcţia dezvoltării la nivel naţional şi global. Dimensiunile economică şi socială au fost tratate împreună, principalele elemente luate în considerare fiind : combaterea sărăciei, schimbarea modelelor de consum, luarea în considerare a dinamicii demografice, protecţia sănătăţii, promovarea unor modele durabile de aşezare umană şi integrarea componentelor de mediu şi dezvoltare în luarea deciziilor (UNb, 1992).

Următoarele evenimente la nivel mondial care au marcat evoluţia abordării analizate au fost Earth Summit + 5 de la New York (1997) şi Summitul de la Johannesburg (2002).

La rândul său, UE a adoptat în anul 2001 Strategia de Dezvoltare Durabilă (revizuită în anul 2006), orientată de o viziune pozitivă ce presupune un tip de societate mai prosperă, mai justă, cu un mediu mai curat, sigur, sănătos, cu alte cuvinte o calitate a vieţii crescută pentru generaţiile prezente şi viitoare.

Principiile care orientează politicile UE sunt : promovarea şi protecţia drepturilor omului, solidaritatea între generaţii şi în interiorul acestora, o societate deschisă şi democratică, participarea cetăţenilor în luarea deciziilor, participarea mediului economic şi a partenerilor sociali, coerenţa politicilor şi o bună guvernare, integrarea politicilor prin luarea în considerare a aspectelor economice, sociale şi de mediu, utilizarea celor mai bune cunoştinţe disponibile în scopul implementării unor politici eficiente. Principiul prevenirii are în vedere anticiparea acelor acţiuni care pot avea efecte negative asupra mediului şi sănătăţii oamenilor. De asemenea, sancţionarea celor care poluează mediul completează elementele ce stau la baza politicilor UE (Council of the EU, 2006).

În România, PND, adoptat de către guvern în anul 2005, include ideea ***d.d.*** a ţării şi stabileşte şase priorităţi naţionale de dezvoltare :

- creşterea competitivităţii economice, dezvoltarea economiei bazate pe cunoaştere, dezvoltarea şi modernizarea infrastructurii de transport ;
- protejarea şi îmbunătăţirea calităţii mediului ;
- dezvoltarea resurselor umane ;
- promovarea ocupării şi a incluziunii sociale şi întărirea capacităţii administrative, dezvoltarea economiei rurale şi creşterea productivităţii în sectorul agricol ;
- diminuarea disparităţilor de dezvoltare între regiunile ţării.

Prioritatea ce se axează pe componenta de mediu consideră protejarea şi îmbunătăţirea calităţii acestuia ca o pârghie în îmbunătăţirea semnificativă a calităţii vieţii prin încurajarea ***d.d.*** (PND II, p. 172).

În esenţă, PND încearcă să realizeze o armonizare a politicilor la nivel naţional cu cele europene.

Indicatori ai dezvoltării durabile

Încercările de cuantificare a ***d.d.*** s-au concretizat în elaborarea unui set de indicatori care contribuie atât la înţelegerea conţinutului, cât şi la măsurarea şi administrarea procesului de ***d.d.*** În general, la nivel internaţional, au fost făcute eforturi în crearea unor sisteme de indicatori care să permită realizarea de comparaţii între ţări.

Comisia de Dezvoltare Durabilă a Naţiunilor Unite a elaborat în perioada 1995-1996 un prim set de 134 de indicatori (Indicatorii Dezvoltării Durabile), cuprinzând patru arii majore : socială (41), economică (23), de mediu (55) şi instituţională (15). Ca urmare a testării indicatorilor în 22 de ţări, a fost propus un set modificat de 57 de indicatori (UN 2000b) care să constituie un instrument de măsurare a progresului diferitelor ţări către ***d.d.***

Indicatorii de Dezvoltare ai Mileniului reprezintă cel mai recent set de indicatori de dezvoltare, derivat dintr-un set de obiective de dezvoltare valabile pentru statele în curs în dezvoltare şi pentru cele aflate în tranziţie (proiect coordonat de către Divizia pentru Statistică a Naţiunilor Unite).

La rândul său, OECD a elaborat Setul Central de Indicatori de Mediu, având ca scop măsurarea progresului, monitorizarea integrării politicilor şi facilitarea comparaţiilor la nivel internaţional în domeniul ***d.d.*** (OECD, 2003).

Crearea unui sistem integrat de indicatori întâmpină în prezent o serie de dificultăţi metodologice, instituţionale şi tehnice. Deşi există un mare potenţial de influenţare a politicilor de ideea ***d.d.***, în practica actuală impactul abordării rămâne limitat, şi din cauza provocărilor pe care le presupune măsurarea acestei sfere şi monitorizarea progreselor în domeniu.

Din punct de vedere metodologic, există încă neclarităţi care ţin de aspecte precum : ce anume se măsoară, cum se măsoară şi modalităţile în care indicatorii sunt legaţi de diferitele limite şi orizonturi de timp. De asemenea, comparabilitatea sistemelor de indicatori continuă să fie limitată de utilizarea unor cadre diferite pentru indicatori, provenite din măsurarea diferită a variabilelor.

De asemenea, există provocări tehnice legate de definiţiile date diferitelor aspecte măsurate, de disponibilitatea seriilor continue de date, de calitatea datelor, de metodele de colectare şi procesare a datelor etc.

Din punct de vedere instituţional, dificultăţile vin din necesitatea de integrare a sistemelor de indicatori şi a ideii de sustenabilitate în mecanismele politicilor, pentru ca acestea să nu mai reprezinte o simplă adăugire la politicile deja existente. De fapt, abordarea necesită o regândire a politicilor, un re-design, şi nu adăugarea unei dimensiuni suplimentare, cea de mediu, la ceea ce a fost deja gândit.

La nivelul UE (Commission of the European Communities, 2005), indicatorii ***d.d.*** includ următoarele teme şi subteme :

- dezvoltare economică : investiţii, competitivitate, piaţa forţei de muncă ;
- riscul de sărăcie după transferuri sociale : sărăcie monetară, accesul la piaţa forţei de muncă, alte forme de excluziune socială ;
- societatea în proces de îmbătrânire : adecvarea pensiilor, schimbări demografice, sustenabilitatea finanţelor publice ;

- sănătate publică : protecţia sănătăţii şi stiluri de viaţă, siguranţa şi calitatea alimentelor, managementul produselor chimice, riscurile pentru sănătate aduse de condiţiile de mediu ;
- schimbare climatică şi energie ;
- modele de producţie şi consum : eco-eficienţă, modele de consum, agricultură, responsabilitate corporativă ;
- managementul resurselor naturale : biodiversitate, ecosisteme marine, resurse de apă, utilizarea pământului ;
- transport : creşterea înregistrată în domeniul transportului, preţul transportului, impactul social şi de mediu al transportului ;
- o bună guvernare : coerenţa politicilor, participare publică ;
- parteneriat global : globalizarea schimbului, finanţarea ***d.d.***, managementul resurselor.

Eforturile de cuantificare a ***d.d.*** au condus la construirea unor indici ce iau în considerare componenta de mediu în evaluarea dezvoltării şi încearcă să exprime în mod sintetic nivelul atins de o anumită ţară în ceea ce priveşte ***d.d.*** Astfel de indici sunt Indicele Sustenabilităţii Mediului (Environmental Sustainability Index – ESI), Indicele Performanţei Mediului (Environmental Performance Index – EPI), Indicele Progresului Real (Genuine Progress Index – GPI), Indicele Dezvoltării Durabile (Sustainable Development Index – SDI). Preocupările curente au în vedere şi calcularea unui produs naţional brut „verde” care să ia în considerare costurile poluării şi epuizarea resurselor naturale.

În ultimul deceniu, abordarea ***d.d.*** a fost influenţată de câteva tendinţe globale (Pintér *et al.*, 2005). În primul rând, au fost conştientizate costurile, dar şi beneficiile pe care procesul de globalizare le presupune pentru condiţiile sociale şi de mediu la nivel naţional şi internaţional. De asemenea, au fost înregistrate progrese în înţelegerea interacţiunilor dintre mediu şi bunăstarea indivizilor, în special în înţelegerea sărăciei.

Cele mai recente tendinţe sunt reprezentate de creşterea atenţiei acordate componentei sociale a ***d.d.*** (d'Ercole şi Salvini, 2003). La nivel internaţional, probleme cum sunt sărăcia absolută, şomajul şi sănătatea ocupă un loc important în preocupările organizaţiilor internaţionale, în timp ce strategiile ***d.d.*** la nivel naţional dedică din ce în ce mai multă atenţie unor probleme cum sunt sărăcia relativă, excluziunea, problemele de gen şi integrarea imigranţilor.

Iuliana PRECUPEŢU

Dezvoltare instituţională

Conceptul de instituţie este utilizat în sociologie în două sensuri. Un sens larg : un sistem de norme ce reglementează o arie socială – familia, sistemul de rudenie, sistemul de conducere politică ; dar şi şcoala, ca sistem complex format din totalitatea şcolilor, justiţia etc. Un sens restrâns : sistemele publice – guvern, minister, primărie, consiliu judeţean.

Dezvoltarea instituţiilor are trei direcţii : a) creşterea *performanţei/eficienţei* (vezi *eficienţă*) b.) o direcţie *externă* : extinderea/lărgirea *ariei de responsabilitate* (vezi *arie*

de responsabilitate) c) şi o direcţie *internă* – perfecţionarea instituţiei ca sistem social (vezi *dezvoltare organizaţională).*

Creşterea eficienţei unei instituţii se referă la gradul de rezolvare a unei probleme/ realizării unui obiectiv şi efortul implicat. Eficienţa presupune deci, pe de o parte, creşterea *eficacităţii*, iar pe de altă parte, scăderea *costurilor*. Creşterea eficienţei implică schimbări de strategie (vezi *strategie* şi *planificare strategică*), deci reorganizări strategice, adoptarea de noi metode de acţiune sau simple completări de programe, de resurse.

Extinderea ariei de responsabilitate pare să fie la ora actuală principala direcţie de **dezvoltare instituţională** (***d.i.***). În ultimii 15 ani, nu numai în România, dar şi în UE asistăm la o explozie de asumare a responsabilităţilor de către instituţii. În politica socială, responsabilitatea pentru combaterea sărăciei s-a lărgit enorm, introducându-se noi responsabilităţi, cu noi valori-obiective : combaterea excluziunii sociale (vezi *excluziune socială*) şi promovarea incluziunii (vezi *incluziune socială*), combaterea traficului de persoane, promovarea coeziunii sociale (vezi *strategii antisărăcie*), a toleranţei, combaterea discriminării.

Instituţiile extind aria de responsabilitate fie prin crearea de noi instituţii subordonate (agenţii, de exemplu), fie prin creşterea în complexitate, prin crearea în interiorul lor de noi departamente, direcţii. Creşterea în complexitate a instituţiei se realizează prin diversificarea sa structurală.

Lărgirea ariei de responsabilitate prin asumarea de noi probleme de soluţionat are ca rezultat creşterea integrării instituţiei în sistemul social global şi asumarea de noi funcţii.

Dezvoltarea internă se referă la creşterea integrării structurale a noilor activităţi/ funcţii, generată de explozia complexităţii interne, rezolvarea tensiunilor şi conflictelor interdepartamentale, o mai bună comunicare internă etc.

Capacitatea/cultura dezvoltării instituţionale

Dezvoltarea instituţiilor este în primul rând tradiţional efectul succesiunii de schimbări generate de crize/presiuni externe sau interne – *schimbarea prin crize*. Schimbarea prin crize are un cost ridicat. În primul rând, pierderile generate de acumularea crizei. În al doilea rând, ea este asociată cu procese costisitoare de rearanjare internă, tensiuni structurale, efecte distorsionante asupra celorlalte componente. Presiunile conjuncturale induc modificări în sistemul de priorităţi, care nu sunt rezultatul unor decizii explicit asumate. Criza poate resorbi resurse de la celelalte componente. Un asemenea pattern al schimbării găseşte mereu instituţia nepregătită, schimbarea ei având un caracter neproiectat şi neplanificat. Caracterul spontan al schimbărilor succesive prin crize este departe de schimbarea optimală, dar, e drept, poate asigura un nivel satisfăcător.

Înlocuirea patternului schimbării prin crize cu schimbarea planificată necesită creşterea *capacităţii instituţionale de dezvoltare proiectată.* O asemenea schimbare necesită o cultură instituţională a dezvoltării.

Elementele componente ale culturii instituţionale a dezvoltării sunt : explorarea ariei de responsabilitate (vezi *arie de responsabilitate*) ; listarea problemelor care intră actual/ potenţial în aria de responsabilitate ; diagnoza problemelor din aria de responsabilitate ; stabilirea priorităţilor : în ce direcţii trebuie orientat efortul de schimbare/dezvoltare ; transformarea problemelor prioritare în obiective de dezvoltare ; identificarea strategiei ;

implementarea strategiei într-un plan de acţiune (vezi *plan/program/proiect de dezvoltare socială*).

Cristalizarea culturii dezvoltării proiectate se face „din mers”, prin acumularea elementelor componente ale unei asemenea orientări.

Orientarea instituţională spre dezvoltare socială este factorul-cheie al procesului de dezvoltare socială.

Cătălin ZAMFIR

Dezvoltare organizațională

Lumea în care trăim astăzi este o lume a organizaţiilor. În fiecare zi intrăm în „contact” cu o mulţime de organizaţii (regii de transport, magazine, organizaţiile virtuale de pe Internet, facultatea, localuri şi discoteci, spitale, bănci, regii furnizoare de utilităţi, televiziuni etc.). Funcţionarea lumii contemporane nu mai poate fi concepută fără a lua în calcul organizaţiile. Cu ajutorul lor ne sunt satisfăcute de la cele mai elementare nevoi până la cele mai complexe şi rafinate. Cei mai mulţi dintre noi suntem membrii unor organizaţii şi clienţii altora. Înţelegând acest fapt, nu este de mirare că există o preocupare intensă pentru buna funcţionare a organizaţiilor. Chiar dacă nu suntem manageri sau patroni, de multe ori ne-am fi dorit ca acestea să funcţioneze mai bine. Spre exemplu, ne-am fi dorit să fim mai bine deserviţi de organizaţiile ai căror clienţi suntem şi chiar ai căror membri suntem. Apariţia teoriilor şi tehnicilor reunite sub denumirea de **dezvoltare organizaţională** (***d.o.***) (*organizational development*) reprezintă unul dintre modurile în care s-a materializat efortul de creştere a eficienţei organizaţiilor.

D.o. presupune, în esenţă, un proces planificat de schimbare, realizat în direcţia creşterii eficienţei organizaţionale şi a valorizării în acelaşi timp a factorului uman şi social din cadrul ei. Relaţia complexă dintre eficienţă şi dinamica proceselor psihosociale care au loc în organizaţie constituie una dintre provocările la care încearcă să răspundă teoriile şi practicile reunite sub umbrela conceptuală a paradigmei ***d.o.***

O particularitate a procesului de ***d.o.*** este reprezentată de tratarea problematicii organizaţionale atât dintr-o perspectivă teoretic-academică, cât şi dintr-o perspectivă practică, de intervenţie în cadrul organizaţiei. Un concept utilizat şi în ***d.o.***, care se referă la această caracteristică, este cel de cercetare acţiune (*action research*)[1], implicând niveluri înalte de colaborare dintre cercetătorii/experţii în consultanţă organizaţională managerii şi membrii organizaţiei. Fiind vorba de o schimbare planificată, ea este iniţiată de la vârful organizaţiei, dar vizează modificări sistemice la nivelul întregii organizaţii, presupunând soluţii la elaborarea cărora participă atât cercetătorul/consultantul, cât şi managerul şi ceilalţi membri ai organizaţiei.

1. În domeniul dezvoltării organizaţionale, abordarea cercetare-acţiune presupune conceperea demersului ştiinţific de cercetare ca un ghid util al schimbării organizaţionale. Sunt utilizate metode ştiinţifice pentru identificarea problemelor, a cauzelor acestora, a soluţiilor posibile şi pentru evaluarea rezultatelor. Colaborarea între cei implicaţi în procesul de schimbare (managerii, membrii, cercetătorii) este considerată esenţială. Vezi termenul „cercetare acţiune” pentru o analiză detaliată.

Una dintre cele mai cunoscute definiţii, în care regăsim aspectele amintite, este cea a lui Beckhard (1969, p. 9) : „un efort planificat, la nivelul întregii organizaţii, gestionat de la vârf în vederea creşterii eficacităţii şi sănătăţii organizaţionale, prin intervenţii planificate în procesele organizaţiei, utilizând cunoştinţe specifice ştiinţelor comportamentale".

Domeniile de intervenţie vizate de procesul de ***d.o.*** sunt strategiile, procesele şi designul componentelor (Cummings, 2004, p. 26). Strategiile vizează modurile de administrare a resurselor, serviciile şi produsele furnizate, categoriile de clienţi şi pieţele deservite. Procesele includ modurile în care se realizează activităţile în cadrul organizaţiei, relaţiile dintre membri, procesele decizionale şi de comunicare. Designul componentelor are în vedere elemente ca structura organizaţională, descrierea posturilor şi a muncii.

Fiind vorba de un proces de transfomare, se poate pune întrebarea : ce generează nevoia de schimbare ? Întrebare justificată şi numai prin faptul că schimbarea presupune un efort, un proces care nu este nici facil şi nici dezirabil la nivelul membrilor organizaţiei, dovadă fiind şi bine cunoscuta rezistenţă la schimbare. Cauzele rezistenţei la schimbare pot fi multiple : structuri relaţionale instituţionalizate, care vor fi modificate sau se vor dizolva ; dislocarea practicilor standardizate a obişnuinţelor, a unor *modi operandi*, a unor tradiţii ; perceperea schimbării ca o ameninţare a poziţiei şi/sau a intereselor proprii ; neînţelegerea motivelor schimbării ; reticenţă faţă de ideea de schimbare, care aduce cu sine un efort în plus, stres şi instabilitate.

Unul dintre modelele cele mai cunoscute de schimbare a unui sistem social este cel identificat de Kurt Lewin (1951), în trei etape :

- dezgheţarea (se referă la sesizarea nevoii de schimbare şi la diagnosticarea forţelor care facilitează schimbarea şi a celor care o frânează) ;
- schimbarea (etapa de intervenţie pentru a realiza schimbarea pe baza unui plan şi a unor tehnici specifice, împreună cu asigurarea participării membrilor) ;
- reîngheţarea (fixarea schimbărilor realizate prin instituţionalizare, sisteme de recompense, forme de socializare etc.).

În ceea ce priveşte necesitatea demarării unui proces de schimbare, termenii de eficienţă şi sănătate organizaţională care apar în definiţia dată de Beckhard surprind două dintre aspectele a căror stare poate genera o nevoie de schimbare.

Conceptul de eficienţă, deşi este des invocat în analizele organizaţionale, presupune dificultăţi serioase de măsurare. Eficienţa poate fi definită într-un sens larg ca abilitatea organizaţiei de a-şi atinge obiectivele, de a se adapta şi supravieţui, de a funcţiona într-un regim de optimalitate în ceea ce priveşte gestionarea resurselor.

Deşi atingerea obiectivelor organizaţionale reprezintă un criteriu de eficienţă, una dintre problemele majore cu care se confruntă organizaţiile este aceea a coordonării şi motivării membrilor pentru îndeplinirea acestora. În ecuaţia eficienţei organizaţionale intră, aşadar, considerarea factorului uman. Astfel, realizarea unei convergenţe cât mai accentuate între scopurile/interesele membrilor organizaţiei şi cele ale organizaţiei reprezintă una dintre condiţiile esenţiale pentru o eficienţă crescută.

Administrarea resurselor organizaţionale (materiale sau umane) în sensul minimizării costurilor reprezintă de asemenea un criteriu de evaluare a eficienţei.

Capacitatea organizaţiei de a fi flexibilă, de a reacţiona prompt la modificările din mediu (presiuni ale competiţiei, dinamica cererii, schimbările tehnologice), reprezintă un alt criteriu pentru evaluarea eficienţei organizaţionale.

Cummings (2004) consideră că eficienţa unei organizaţii presupune : atingerea unor niveluri înalte de performanţă (dacă satisface nevoile clienţilor, membrilor, furnizorilor şi agenţiilor guvernamentale) ; asigurarea unei calităţi crescute a mediului de muncă (dacă reuşeşte să atragă şi să reţină membrii talentaţi) ; capacitatea de învăţare şi adaptare continuă.

Ineficienţa şi lipsa de sănătate organizaţională pot avea cauze de natură :

a) *Externă* – mediul organizaţiei exercită asupra acesteia presiuni sub forma competitivităţii, a dinamicii cererii, a noilor tehnologii şi a unor macrofenomene precum globalizarea, cu impact major asupra dinamicii populaţiilor organizaţionale.
b) *Internă* – productivitate scăzută, incapacitate de a utiliza noile tehnologii, conflicte, fluctuaţie, sabotaj, fenomene de alienare, incapacitate administrativă, motivaţie scăzută, rigiditate, procese de comunicare defectuoase etc.

Sub aspectul evoluţiei sale, ***d.o.*** a beneficiat şi a fost influenţată de o mare parte din cercetările şi proiectele propuse în legătură cu eficientizarea organizaţiilor, în special de cele care vizează influenţa factorului uman din organizaţii.

În ceea ce priveşte (re)considerarea factorului uman în organizaţii, un important moment l-a reprezentat naşterea mişcării relaţiilor umane, care a debutat cu experimentele realizate la uzinele Western Electric de la Hawthorne, realizate de E. Mayo şi F. Roethlisberger începând cu 1924. Deşi experimentele au vizat iniţial testarea unor ipoteze cu privire la relaţia dintre condiţiile de muncă şi productivitate, rezultatele au fost neaşteptate. Astfel, deşi condiţiile de muncă au fost modificate în cadrul grupului experimental, productivitatea a continuat să rămână la niveluri superioare celei din grupul de control. Acest fenomen a continuat chiar şi după ce grupul experimental a fost reintegrat. În aceste condiţii, singura explicaţie o reprezintă intervenţia factorului uman.

Deşi aplicarea ideilor dezvoltate în cadrul mişcării relaţiilor umane a condus la umanizarea locului de muncă, în prim-plan se află tot eficienţa şi productivitatea. O centrare reală pe om şi sublinierea importanţei satisfacerii nevoilor de ordin superior ale acestuia se realizează abia în cadrul mişcării resurselor umane. Aici sunt puse bazele unei componente importante din cadrul ***d.o.***, şi anume posibilitatea şi nevoia de participare a membrilor organizaţiei. Regăsim în acest sens studiile clasice cu privire la sistemele de conducere participative[1].

Naşterea efectivă a ***d.o.*** este legată de numele lui Kurt Lewin şi cercetările sale asupra dinamicii grupurilor. Din 1944, la insistenţele sale, se fondează, în cadrul Institutului de Tehnologie din Massachusetts, Centrul de Cercetare a Dinamicii Grupurilor. În 1946, împreună cu o serie de colaboratori (Ronald Lippitt, Leland Bradford şi Kenneth Benne) din cadrul Centrului, Lewin realizează o serie de ateliere de lucru cu privire la dinamica grupurilor şi leadership, care vizau discuţii, decizii de grup şi încurajarea participării. Deşi iniţial observaţiile erau discutate numai de către conducere, la un moment dat au

1. O serie de studii clasice asupra stilurilor de conducere au accentuat importanţa dimensiunii participative în organizaţii. Astfel, pot fi amintite studiile lui M. Vlăsceanu (1993) (pentru o descriere a acestora), cele realizate de K. Lewin, R. Lippitt, R. White (1938) (pentru stilurile autocratic, *laissez faire* şi democratic), cercetarea lui Rensis Likert (1967) (pentru stilurile autoritar exploatator, autoritar binevoitor, consultativ şi participativ), precum şi lucrările lui R. Blake şi J. Mouton (1964) (grila managerială) sau Douglas McGregor (1960) (teoriile X şi Y).

asistat şi câţiva membri, din proprie iniţiativă. În urma discuţiilor rezultate din dezacordul dintre participanţi şi concluziile observaţiilor, a luat naştere o nouă tehnică de analiză şi dezvoltare a grupurilor, care va deveni mai târziu cunoscută sub numele de *T-Groups*. În 1947, în urma unei finanţări din partea Office of Naval Research şi NEA (National Education Association), se înfiinţează programul National Training Laboratories amplasat într-o localitate izolată – Bethel. Continuatorii ideilor lui K. Lewin, Bradford, Benne şi Lippit au dezvoltat mai departe activităţile, experimentele şi exerciţiile grupale, consolidând metodologia grupurilor-T.

Tehnica grupurilor-T presupune o puternică dimensiune participativă, axată în principal pe ideea dezvoltării abilităţilor şi deprinderilor de relaţionare în cadrul unui grup. Ca metodologie, este utilizată comunicarea menită să furnizeze participanţilor oportunitatea de a se autocunoaşte în cadrul grupului, de a înţelege impactul lor asupra grupului, de a funcţiona eficient în cadrul grupului şi a întreţine relaţii interpersonale. Scopul explicit al acestor tipuri de grupuri nu este comunicarea de informaţii sau luarea de decizii, ci studiul propriului comportament, al grupului şi al celorlalţi membri. În acest sens sunt utilizate cunoştinţele acumulate în cadrul ştiinţelor comportamentale şi puse la dispoziţie de un specialist. Finalitatea urmărită este înţelegerea practică, chiar de către membri, a mecanismelor de grup, utilizând ca bază de discuţie, cel puţin pentru început, diagnosticul şi observaţiile specialistului.

Odată cu apariţia în cadrul NTL a lui Richard Beckhard şi Douglas McGregor (creditaţi cu introducerea termenului ***d.o.***), Rensis Likert, Robert Blake, Herbert Shepard ş.a., metodele de tip *T-Group* s-au dezvoltat şi au fost aplicate în organizaţii, conducând la naşterea ***d.o.*** la sfârşitul anilor '50.

În anii '60, un filon important de inspiraţie pentru tehnicile utilizate în cadrul programelor de ***d.o.*** l-au constituit cercetările realizate de Eric Trist (unul dintre fondatorii Institutului Tavistock) asupra sistemelor sociotehnice care au pus bazele constituirii grupurilor de muncă autonome, cu roluri flexibile, capabile să îmbine în mod eficient sistemele sociale (grupuri formale şi informale) şi sistemul tehnic (sarcinile de muncă şi procesele de producţie, dotarea tehnologică). Aceste constatări au condus la modalităţi de eficientizare a grupurilor de muncă pe baza reproiectării şi armonizării sistemului tehnic şi a celui social (Cummings, 2004).

Teoria factorilor duali de motivaţie realizată de F. Herzberg a avut şi ea un impact deosebit asupra ***d.o.***, prin practicile de îmbogăţire a muncii pe care le-a propus în vederea creşterii potenţialului motivator al postului. Prin eliminarea unor factori ca salariul, condiţiile de muncă, securitatea din cadrul celor motivatori şi includerea lor în categoria factorilor de igienă (care nu motivează, ci doar produc insatisfacţie dacă lipsesc), Herzberg fundamentează o viziune în care primează autorealizarea, recunoaşterea, conţinutul muncii, responsabilitatea ca satisfactori (Cummings, 2004).

Practicile ***d.o.*** fundamentate pe umanizarea relaţiilor şi condiţiilor de muncă, pe managementul participativ, satisfacţia muncii, dezvoltarea personală şi de grup sau democratizarea organizaţiilor a început să piardă din avânt în anii '70 şi să devină ţinta criticilor.

Greiner şi Cummings (2004, pp. 378-380) rezumă aceste critici la următoarele aspecte : 1. obsesia prea mare a ***d.o.*** pentru individ, în detrimentul organizării formale (control, strategie, structură) ; 2. supraevaluarea valorilor interpersonale în organizaţie ; 3. caracterul normativ al schimbării comportamentelor, fără o diagnoză a aplicabilităţii

şi necesităţii acestor schimbări ; 4. accentuarea exagerată a necesităţii construirii echipei, ignorând teoriile contingenţei ; 5. diminuarea rolului managerului în detrimentul experţilor în ***d.o.*** ; 6. apariţia unor programe şi reţete standardizate, ignorând specificul organizaţiilor.

În anii '80 nu se mai poate vorbi de un nucleu dur al ***d.o.*** Acest fapt se datorează (alături de criticile aduse) şi schimbărilor sociale, ale mediilor, tehnologiilor şi populaţiilor organizaţionale : economie globalizată, tehnologie avansată, dezvoltarea sectorului de servicii, forţă de muncă educată, organizaţii cu structuri postbirocratice (organice, flexibile) etc. Cu toate acestea, anii care au urmat au fost marcaţi de preocuparea pentru modificările structurale ale organizaţiei în efortul de a face faţă provocărilor tot mai mari venite din mediul schimbător căruia organizaţia trebuie să i se adapteze (Cummings, 2004, p. 29). Tot în această perioadă sunt dezvoltate aşa-numitele analize tip SWOT[1], adaptarea la mediu a organizaţiei devenind una dintre principalele preocupări strategice.

Cu toate că beneficiază de o mare diversitate de tehnici, în general se poate vorbi de o serie de paşi, pe care orice intervenţie de tip ***d.o.*** încearcă să-i parcurgă : etapa de colectare a informaţiilor necesare demarării unui proces de schimbare şi de diagnoză, informarea membrilor organizaţiei cu privire la rezultatele obţinute, depăşirea rezistenţei la schimbare prin procedee consultative şi participative, implementarea planului de acţiune elaborat împreună cu membrii organizaţiei, evaluarea, feedbackul şi ajustarea programului.

Dincolo de aceste etape care sunt într-o măsură mai mare sau mai mică parcurse în programele ***d.o.***, există şi o mare varietate de tehnici : începând de la cele clasice, cum ar fi grupurile-T şi formarea spiritului de echipă (*team-building*), feedbackul sondajelor (ca formă de informare a membrilor cu privire la datele obţinute în etapa de colectare a informaţiilor şi discutarea acestora cu membrii) şi până la forme mai moderne, cu caracter continuu, cum sunt Managementul Calităţii Totale (TQM) (ca încercare sistematică de a obţine îmbunătăţiri continue în calitatea produselor şi/sau serviciilor unei organizaţii) şi *reengineering*-ul (reproiectarea radicală a proceselor organizaţionale pentru a obţine îmbunătăţiri majore în chestiuni ca timpul, costurile, calitatea) (Johns, 1998).

În măsura în care eficienţa şi sănătatea organizaţională reprezintă un deziderat comun tuturor organizaţiilor, o provocare majoră pentru ***d.o.*** o constituie instituţiile publice. Sistemul de administrare, birocratic prin rigiditatea, structura ierarhică şi formalitatea procedurilor, creează premisele unei incompatibilităţi majore între tehnicile specifice ***d.o.*** şi modul de funcţionare real al organizaţiilor publice.

Warren Bennis, unul dintre cei mai importanţi cercetători şi consultanţi în domeniul ***d.o.***, a observat această incompatibilitate în momentul în care a ajuns preşedinte al Universităţii din Cincinnati, fiind pus în situaţia de a administra un sistem birocratic. El remarcă faptul că, în general, instituţiile care deţin rolul cel mai important în societate (administraţiile publice locale şi centrale, sistemele de sănătate, universităţile) nu au

---

1. Analiza SWOT implică un proces de planificare strategică axat pe estimarea riscurilor şi oportunităţilor existente în mediul organizaţional, care ar putea avea o influenţă semnificativă asupra atingerii scopurilor organizaţionale. Pe de altă parte, presupune evidenţierea punctelor tari şi a punctelor slabe ale acesteia. Estimarea corectă a riscurilor şi oportunităţilor, precum şi a punctelor slabe şi tari ar permite organizaţiei dezvoltarea unei strategii adaptative optime la un mediu dinamic.

reprezentat poveşti de succes în ceea ce priveşte aplicabilitatea ***d.o.*** Timpul şi mărimea organizaţiei sunt văzute de Bennis (1973) ca principale obstacole pentru implementarea unor politici sau strategii specifice ***d.o.*** şi pentru eficienţa acestui tip de intervenţie. Soluţia găsită şi aplicată de Bennis în cele din urmă a fost reprezentată de creşterea la nivelul managementului organizaţiei a încrederii, participării şi deschiderii şi a considerării activităţii manageriale ca o activitate umană, şi nu una ca pur raţional-contabilă. Mai mult decât atât, el subliniază necesitatea formării managerilor profesionişti, motivaţi de o carieră de conducere şi care deţin cunoştinţe specifice ştiinţelor comportamentale.

Incompatibilităţile existente între ***d.o.*** şi structurile instituţiilor publice nu trebuie să implice respingerea oricărui demers de eficientizare şi valorizare a factorului uman din cadrul acestora. Dificultatea constă în găsirea soluţiilor aplicabile în mod real situaţiei existente. Odată cu reconsiderarea unor principii care stau la baza organizaţiilor publice, cum sunt, spre exemplu descentralizarea, afirmarea cetăţenului drept client, responsabilizarea furnizorilor de servicii, managementul profesionist, se creează premisele flexibilizării şi eficientizării acestui tip de organizaţii. În acest context, e posibil ca teoriile şi tehnicile specifice paradigmei ***d.o.*** să ofere soluţii utile şi adecvate pentru o eficienţă crescută.

Cosmin TOTH

Dezvoltare rurală

Mediul rural a devenit din ce în ce mai prezent pe agenda organismelor internaţionale. Conceptul actual de **dezvoltarea rurală** (***d.r.***) este fundamentat pe cel de dezvoltare durabilă şi are câteva trăsături esenţiale, referindu-se la :

- ***D.r.*** *sustenabilă*, care presupune o dezvoltare economică echitabilă şi echilibrată, cu un nivel ridicat al coeziunii sociale şi al includerii precum şi asumarea responsabilităţii pentru folosirea resurselor naturale şi protecţia mediului.
- ***D.r.*** *extensivă sau integrată* care se referă la dezvoltarea mediului rural prin extinderea mijloacelor de comunicare şi informare, a activităţilor din mediul rural spre sectorul non-agricol şi promovarea agriculturii extensive a cărei coordonată esenţială este transferul informaţional (conceptul de agricultură extensivă este diferit aici de cel tradiţional, care definea opusul agriculturii intensive).
- ***D.r***. *multisectorială* care se referă la crearea de reţele şi parteneriate între organizaţii internaţionale, agenţii naţionale sau organizaţii ale societăţii civile, în vederea abordării multisectoriale.

Politica agrară *versus* politica de dezvoltare rurală

La ora actuală există două direcţii esenţiale care influenţează procesul de ***d.r.*** din întreaga lume : raportul sector agricol *versus* sector neagricol şi grija pentru mediu. Deşi ponderea agriculturii în venitul naţional a multor ţări a scăzut, agricultura continuă să

joace un rol esenţial în economiile rurale. Peste tot în lume, sectorul agricol este sprijinit din raţiuni politice, sociale şi mai puţin din raţiuni economice. Politicile agricole sunt rezultatul unor negocieri între diverşi actori, acţionând din raţiuni electorale. Agricultura nu este guvernată de piaţă, iar decalajele imense de putere de la nivel mondial se reflectă în mod direct şi neintermediat în sectorul agricol.

Creşterea economică globală sporeşte distanţa dintre dezvoltarea agriculturii şi a celorlalte sectoare. Scăderea constantă a preţurilor produselor agricole generează o redistribuire a relaţiilor de putere dinspre agricultură spre alte sectoare. Are loc un transfer de putere şi creşte diferenţa între veniturile din agricultură şi cele din alte ramuri.

Se observă o mutare de accent dinspre politicile care pornesc din centru spre politicile care apar la nivel local. De asemenea, are loc înlocuirea subvenţiilor prin crearea de surse noi, competitive. Din această perspectivă, preocuparea pentru diversificarea activităţilor din mediul rural este în continuă creştere.

Politici antisărăcie şi politici de dezvoltare rurală

În ultima perioadă, conceptul de ***d.r.*** este considerat o posibilă soluţie pentru rezolvarea sărăciei mondiale, dar mecanismele internaţionale de implementare sunt uneori greoaie, iar diferiţii actori sunt mai mult sau mai puţin cooperanţi, mai mult sau mai puţin interesaţi. Există un efort constant şi corelat al instituţiilor internaţionale de a redistribui bogăţia la nivelul ţărilor sărace. Ritmul în care acestea rămân în urmă este mai rapid decât ritmul în care organizaţiile internaţionale în cauză reuşesc să implementeze programele. Pe de altă parte, politicile protecţioniste creează un surplus de produse agricole în centru şi foamete în ţările periferice. Relaţia dintre valoare, preţuri şi foamete duce la ascuţirea inegalităţilor în ceea ce priveşte consumul (Guglielmo, 2001).

Dezvoltarea rurală în Uniunea Europeană

În cadrul UE, noua politică de dezvoltare pune un accent deosebit pe ***d.r.*** Mediul rural european a fost considerat un simplu sector, nepunându-se accent pe dimensiunea spaţială a acestuia.

Noua abordare a mediului rural presupune, implicit, şi o definire spaţială a acestuia. În practica UE a fost adoptat criteriul OECD, bazat pe densitatea populaţiei. În acest fel, încep să devină posibile comparaţiile la nivel internaţional ale condiţiilor şi dinamicii mediului rural din Europa.

Conform criteriului OECD, mediul rural cuprinde toate localităţile cu o densitate a populaţiei mai mică de 150 de locuitori/mp. La nivel regional (NUTS 3[1]), sunt definite ca fiind :

1. Unitate teritorială corespunzătoare nivelului I sau II din Nomenclatorul unităţilor teritoriale de statistică (NUTS 1 şi 2), în sensul Regulamentului (CE) nr. 1059/2003 al Parlamentului European şi al Consiliului Europei din 26 mai 2003, privind instituirea unui nomenclator comun al unităţilor teritoriale de statistică (NUTS).

- regiuni predominant rurale cele în care peste 50% dintre locuitori trăiesc în comune (cu mai puţin de 150 de locuitori/kmp) ;
- regiuni rurale cele în care 15 până la 50% dintre locuitori trăiesc în comune (cu mai puţin de 150 de locuitori/kmp) ;
- regiuni predominant urbane cele în care sub 15% dintre locuitori trăiesc în comune (cu mai puţin de 150 de locuitori/kmp).

Aplicând această definiţie la populaţia EU-25, aproximativ 57% din populaţie trăieşte în regiuni rurale, care acoperă peste 90% din teritoriu.

Politicile de ***d.r.*** în Europa au fost cuprinse implicit, de-a lungul timpului, în Politicile Comune Agricole (Common Agricultural Policy – CAP), aşadar politicile rurale s-au suprapus politicilor agrare şi sectorului agricol.

Mediul rural european a fost abordat zeci de ani doar din perspectiva politicilor agrare. Designul său a fost conturat de politici care aveau drept scop asigurarea securităţii alimentare sau promovarea UE ca putere exportatoare de produse agricole în lume, şi nu dezvoltarea în sine.

UE şi-a definit relativ recent intenţia de a aplica programe de dezvoltare în zonele rurale. Legea nr. 1257/99 privind ***d.r.*** are un meniu de 22 de măsuri (care pot fi extinse la 26 dacă luăm în considerare şi reforma CAP) după care ar trebui elaborate programele de ***d.r.***, în funcţie de necesităţile specifice ale fiecarei regiuni, având drept obiective : restructurarea agriculturii, îngrijirea mediului şi diversificarea activităţilor neagricole.

Încă din 2001, la Göteborg, Consiliul European a concluzionat că politica de ***d.r.*** va accentua mai puţin aspectele legate de susţinerea pe piaţă a agriculturii şi va fi mai mult orientată spre asigurarea bunăstării oamenilor, animalelor şi plantelor, a conservării mediului, a grijii faţă de natură şi a unei alimentaţii sănătoase.

În noile abordări, ***d.r.*** presupune înainte de toate informaţie. Se pune un accent deosebit pe diseminarea de cunoştinţe, informaţii şi *know-how*, pe transferul şi managementul informaţiei şi al cunoaşterii. Concepte cum ar fi ***d.r.*** extensivă (*rural extension development*) sau extensia agriculturii (*agricultural extension*) implică dezvoltarea infrastructurii de comunicare, informare şi inovare.

Mediul rural trebuie gândit din perspectiva viitorului, nu ca pe o rezolvare a problemelor din trecut : „Zona rurală nu trebuie să fie privită doar ca o problemă, ci şi ca o oportunitate. Politica de ***d.r.*** trebuie să includă agricultura într-un context socioeconomic şi ecologic mai larg" (OECD, 2003a, p. 9).

Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR)

Reforma politicii agricole comune din iunie 2003 şi aprilie 2004 a introdus schimbări majore, care ar putea avea consecinţe semnificative asupra economiilor rurale de pe întregul teritoriu rural al UE, în ceea ce priveşte modelele de producţie agricolă, metodele de gestionare a terenurilor şi de ocupare a forţei de muncă, precum şi, într-un sens mai larg, asupra condiţiilor socioeconomice din aceste zone rurale.

Regulamentul nr. 1698/2005 al Consiliului UE din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru ***d.r.*** acordat prin FEADR dispune că, în elaborarea politicii agricole comune şi a metodelor speciale pe care aceasta le poate implica, se va ţine seama de

caracterul special al activităţii agricole, determinat de structura socială a agriculturii şi de disparităţile structurale şi naturale dintre diversele zone rurale.

Activitatea FEADR şi operaţiunile la care acesta contribuie trebuie să fie coerente şi compatibile cu celelalte politici comunitare şi conforme cu întreaga legislaţie comunitară.

FEADR trebuie să susţină, în cadrul asistenţei tehnice, punerea în practică a programelor naţionale. În cadrul asistenţei tehnice prevăzute la articolul 5 al Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului din 21 iunie 2005 privind finanţarea politicii agricole comune, ar trebui instituită o reţea de ***d.r.*** la scară europeană.

FEADR intervine în statele membre prin intermediul unor programe de ***d.r.*** Aceste programe pun în practică o strategie de ***d.r.*** prin intermediul unei serii de măsuri grupate în conformitate cu patru axe (competitivitate, îmbunătăţirea mediului şi a spaţiului rural, diversificare şi calitatea vieţii şi *Leader*).

Fiecare program de ***d.r.*** acoperă o perioadă cuprinsă între 1 ianuarie 2007 şi 31 decembrie 2013. Statul membru poate prezenta fie un program unic, care să acopere întregul său teritoriu, fie o serie de programe regionale. Cuantumul global pentru ***d.r.*** ar trebui să facă obiectul unei repartizări, iar o parte semnificativă a resurselor să fie concentrată în regiunile care pot beneficia de obiectivul de „convergenţă”[1].

O politica de ***d.r.*** ar trebui să însoţească şi să completeze politicile de sprijinire a pieţei şi veniturilor, aplicate în cadrul politicii agricole comune, şi să ia în considerare obiectivele generale privind coeziunea economică şi socială.

Dezvoltarea rurală în România

România are anumite caracteristici diferite de restul UE, care impun măsuri specifice în ceea ce priveşte dezvoltarea mediului rural :

- 62% din populaţia săracă a României locuieşte în mediul rural ;
- sunt aproximativ 40 de milioane de parcele ;
- mai mult de 80% dintre gospodării exploatează sub 2 ha de teren agricol.

Indicatori de comparare	România	UE
Contribuţia agriculturii la PIB %	19	2,9
Procentul populaţiei rurale din totalul populaţiei %	47	15
Suprafaţa agricolă medie (ha)	2,4	18
Suprafaţa agricolă medie (ha) pe cap de locuitor	0,65	0,24
Suprafaţa agricolă medie (ha) pentru o persoană ocupată în agricultură	4,48	9,78
O persoană ocupată în agricultură produce mâncare pentru… persoane	6,85	41,45

Sursa : www.worldbank.com/data.

Sprijinul din perioada de preaderare prin intermediul Programului SAPARD a avut un rol important în dezvoltarea agriculturii, silviculturii şi a sectorului piscicol datorită

1. Obiectivul de „convergenţă” este obiectivul acţiunii pentru statele membre şi pentru regiunile cele mai puţin dezvoltate, în conformitate cu legislaţia comunitară ce reglementează Fondul European de Dezvoltare Regională (FEADER), Fondul Social European (FSE) şi Fondurile de Coeziune (FC) pentru perioada 1 ianuarie 2007-31 decembrie 2013.

implementării măsurilor de modernizare, procesare şi diversificare a activităţilor economice din mediul rural. Implementarea Programului SAPARD a promovat şi sprijinit iniţiativele antreprenoriale, valorile naturale, culturale, contribuind astfel la calitatea vieţii în mediul rural (Zaman, 2003).

În cadrul Ministerului Agriculturii, Pădurilor şi Dezvoltării Rurale din România există Direcţia Generală pentru Dezvoltare Rurală, care are în subordine diferite direcţii, cum ar fi cea de politici şi programe de ***d.r.***, pentru coordonare, monitorizare, promovare, pentru asistenţă tehnică şi pregătire profesională, precum şi cea pentru controlul şi implementarea Programului Naţional de Dezvoltare Rurală (PNDR).

PNDR 2007-2013 a fost elaborat în octombrie 2006 şi este cel de-al doilea program pentru ***d.r.*** după cel elaborat pentru perioada 2000/2006. Odată cu acesta, în conformitate cu articolele 11 şi 12 Regulamentul Consiliului 1698/2005 şi Liniile Directoare Strategice Comunitare pentru Dezvoltare Rurală, a fost elaborat şi Planul Naţional Strategic (PNS). Implementarea Programului SAPARD a necesitat dezvoltarea unei capacităţi administrative atât la nivel central, cât şi regional şi local, dezvoltare ce facilitează implementarea PNDR.

Autoritatea de Management pentru Programul de Dezvoltare Rurală din România a elaborat o serie de documente în vederea ***d.r.***, care se bazează pe o abordare teritorială integrată, prin asigurarea complementarităţii, consistenţei şi conformităţii cu alte fonduri comunitare şi naţionale. Acest lucru a fost posibil datorită multiplelor consultări atât cu partenerii publici, cât şi cu cei privaţi.

La nivel decizional s-a organizat Comitetul Naţional Strategic pentru Dezvoltare Rurală, care este reprezentat de diverse instituţii guvernamentale şi ONG-uri.

Teritoriul României este predominant rural, având o densitate a populaţiei mai mică de 150 de locuitori/kmp. Practic 93,6% din suprafaţa României o reprezintă mediul rural, iar 48 % din populaţie trăieşte în aceste zone.

Contribuţia FEADR prevăzută pentru România în perioada 2007-2015 va fi de:

Anul	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Milioane euro	440.0	527.9	618.1	706.4	883.0	1,059.6	1,236.2	1,412.8	1,589.4

Sursa: Programul de Dezvoltare Rurală din România 2007-2013

Iar pentru perioada de după 2015, suma prevăzută este de 1,766.0 milioane de euro. Pentru elaborarea PNDR s-a pus în discuţie de la bun început necesitatea, oportunitatea şi posibilitatea implementării de programe regionale. În acest sens, după o analiză a capacităţii de implementare la nivel regional, luând în considerare, de altfel, şi experienţa implementării Programului SAPARD, s-a ajuns la concluzia potrivit căreia, pentru această perioadă de programare se va recurge la o abordare pe întreg teritoriul rural românesc de tip *bottom up* (de jos în sus), prin participarea activă a populaţiei locale în procesul de planificare, luare a deciziilor şi implementare a strategiilor necesare dezvoltării zonei.

Ana BLEAHU

Dezvoltare socială

Conceptul de **dezvoltare socială** (***d.s.***) se referă la *orientarea unei comunităţi/instituţii spre realizarea unei stări dezirabile, puse ca obiectiv de atins printr-un proces planificat în timp, rezultat al unui set de acţiuni conjugate.*

Conceptul de ***d.s.***, astfel definit, include două componente structurale :

a) *O stare-obiectiv* de realizat de către o comunitate (actor social).
b) *Un set de acţiuni desfăşurate în timp* pentru realizarea respectivului obiectiv : strategii, planuri, programe.

Pentru a avea de a face cu un proces de ***d.s.***, existenţa unui obiectiv nu este suficientă. Sunt situaţii în care un obiectiv nu se află în centrul unui proces de ***d.s.*** :

- Obiectivul, deşi dezirabil, nu este neapărat ceva care poate/trebuie să fie realizat printr-o acţiune proiectată. Există „idealuri", „năzuinţe", dar actorul social nu poate să-şi imagineze cum ar putea acţiona pentru realizarea acestuia. Viitorul posibil este considerat ca o stare dezirabilă, dar într-o manieră *pasivă*.
- Este realizabil printr-o acţiune punctuală (o lovitură de stat) sau prin introducerea unui sistem, a unor instituţii sau legi. Societăţile au creat un complex instituţional care soluţionează unele obiective : armata, poliţia, sistemul sanitar sau educaţional. Instituţiile odată constituite, chiar dacă în momente de criză se pot modifica/perfecţiona, nu reprezintă un proces de ***d.s.*** Un sistem de legi promovează un comportament şi descurajează un altul indezirabil.
- Schimbarea socială se realizează printr-un proces continuu de perfecţionare, „din aproape în aproape", neplanificat pe baza unei strategii. Societatea s-a transformat continuu, printr-un proces „spontan", soluţionând „pas cu pas" problemele punctuale apărute ; acumularea acestor schimbări produce schimbări neplanificate. Acest proces spontan neplanificat nu reprezintă o ***d.s.***, aşa cum este ea definită aici. Este deci necesar să facem distincţie între un proces spontan de schimbare socială şi un proces planificat de dezvoltare.

Geneza paradigmei dezvoltării sociale

În sociologie, dar şi în limbajul curent, ***d.s.*** a apărut relativ târziu ca un concept-cheie cunoscând o tematică aflată încă în curs de cristalizare. Sociologia a fost, cu rare excepţii, o ştiinţă *descriptivă* şi *explicativă* a realităţii sociale. Ea a fost în mult mai mică măsură o ştiinţă *constructivă*, un instrument al schimbării sociale. De fapt, această orientare a sociologiei a reflectat orientarea societăţii înseşi. De abia cu câteva decenii în urmă sociologia a început să dezvolte instrumente de schimbare socială punctuală, în slujba actorilor sociali.

Evoluţia societăţilor a fost mai degrabă caracterizată de *schimbarea prin crize*, decât de ***d.s.*** proiectată şi planificată.

Paradoxal, orientarea spre ***d.s.*** nu a apărut în ţările şi segmentele acestora plasate la *vârful* evoluţiei, practic în ţările cele mai dezvoltate. Societăţile prospere s-au aflat într-o dinamică rapidă, dar aceasta era rezultatul rezolvării problemelor curente, cumularea lor generând o schimbare continuă, o dezvoltare „organică", neproiectată.

Iniţial, problematica ***d.s.*** a apărut în ţările subdezvoltate, care nu se află într-un proces „natural” de evoluţie, fiind confruntate cu *situaţii de criză* ale dezvoltării. Este cazul *decalajului de dezvoltare* – exemplul României la sfârşitul secolului al XIX-lea şi începutul secolului XX – sau al *subdezvoltării cronice* – Lumea a Treia. În cazul decalajului, programele de dezvoltare au apărut *din interior*, liderii intelectuali şi politici căutând să formuleze strategii, să organizeze acţiuni colective pentru realizarea acestora. În această perioadă, în România au dominat preocupările *consistente* de identificare a strategiilor de lichidare a decalajului de dezvoltare. Este exemplul de excepţie al reformei promovate de *Şcoala sociologică de la Bucureşti*.

Mişcarea comunistă, la sfârşitul secolului al XIX-lea şi în secolul XX, a formulat un program cu totul diferit de ***d.s.***, implementat prin revoluţiile comuniste şi promovat cu forţa armatei sovietice, ca rezultat al celui de-al doilea război mondial.

După cel de-al doilea război mondial, odată cu lichidarea imperialismului şi eliberarea ţărilor coloniale, s-a pus problema dezvoltării lor : scoaterea din sărăcie, modernizarea, lansarea economică ; în esenţă dezvoltare spre nivelul ţărilor prospere. Tema ***d.s.*** a pornit în acest context de la îngrijorarea ţărilor dezvoltate faţă de subdezvoltarea cronică a fostelor colonii. Aici, subdezvoltarea era adâncă, lipsind forţele interne cât de cât organizate de a elabora şi promova asemenea strategii/programe de dezvoltare. În acest caz, ţările dezvoltate au încercat să promoveze ele însele programe de ***d.s.*** pentru statele subdezvoltate. Este cazul BM şi al FMI, instituţii internaţionale care au în principal ca obiectiv ajutorarea ţărilor în criză să intre într-un proces de dezvoltare şi să le asiste în acest proces (Forsyth, 2005). O discuţie critică largă pe marginea naturii acestui ajutor se găseşte adesea sub denumirea de „neocolonialism” (Cooke, *apud* Forsyth, 2005).

Constituirea UE este un exemplu de ***d.s.*** orientată de obiective pe termen lung, implementate prin strategii şi planuri : crearea unei economii europene unice, construirea unei „societăţi europene”, promovarea incluziunii sociale prin planuri naţionale elaborate pe o structură comună.

În anii ’60, „teoria modernizării” a devenit o componentă-cheie a paradigmei ***d.s.*** În anii ’70 însă, din cauza eşecului celor mai multe ţări nou eliberate legat de intrarea într-un proces de dezvoltare prin modernizare, teoria modernizării a fost aspru criticată, mai ales în „teoria dependenţei”. Immanuel Wallerstein a lansat, pe această linie, „teoria sistemului mondial” (*The Modern World-System*) : *centrul* (ţările capitaliste bogate), *periferia* şi *semiperiferia*. Teoriile marxiste au avut o influenţă enormă asupra sociologiei dezvoltării, mai ales asupra analizei statului colonial şi postcolonial (Robbins, *apud* Forsyth, 2005).

Reforma statului

În anii ’60-’70, statul bunăstării a cunoscut o dezvoltare explozivă. Pe măsură ce tot mai multe resurse bugetare se investeau în programe sociale, apăreau noi probleme de aceeaşi natură. Cursa „noi programe sociale/nevoi în creştere de resurse bugetare” a generat o criză financiară a statului bunăstării. În acest context, politica social-democrată, dominantă în anii ’60-’70, a fost înlocuită violent cu o politică neoliberală. Dacă programul social-democrat cerea *mai mult stat*, politica neoliberală cerea *mai puţin stat*. Margaret Thatcher, noul prim-ministru al Marii Britanii în acea perioadă, a lansat o formulă şocantă : „Statul nu este soluţia problemelor, ci este însăşi problema”. Soluţia crizei statului bunăstării este „dezmembrarea statului”, economia trebuind să fie eliberată de sub jugul impozitelor şi al reglementărilor excesive. S-a presupus că economia, intrată într-un ciclu

rapid de creştere, va rezolva ea însăşi problemele sociale, mult mai eficient decât statul bunăstării. După mai puţin de un deceniu, politica neoliberală a dat şi ea semne de criză. Pe de o parte, economia nu a dat semne de dezvoltare spectaculoasă, iar pe de altă parte, nu a reuşit să rezolve problemele sociale, dimpotrivă sărăcia şi polarizarea socială crescând. Statul bunăstării, contrar politicii neoliberale, în loc să se micşoreze, s-a menţinut. Criticile statului bunăstării s-au dovedit însă justificate : risipitor, puţin eficient şi, mai ales, sursă de corupţie. Unele principii promovate de programul neoliberal s-au dovedit însă necesare, între acestea creşterea eficienţei programelor sociale.

Strategia neoliberală promovată de BM şi FMI în statele europene în tranziţie, dominantă în anii '90 şi axată pe retragerea statului, s-a dovedit o opţiune strategică eronată, fiind ea însăşi sursa principală a crizei economice şi sociale care a însoţit tranziţia (Zamfir, 2004).

Preocuparea sistematică de „administrare a dezvoltării" a apărut spre sfârşitul anilor '80. Ulterior, s-a intensificat şi implantarea în programele de dezvoltare a tehnicilor managementului din sectorul privat. În acest context, se vorbeşte despre „managementul dezvoltării". Se produce o fuziune a culturii administrării şi culturii managementului organizaţiilor. Începând din 2000 se încearcă şi mai mult cuplarea conceptelor de *dezvoltare*, *administrare* şi *management*, apărând „administrarea şi managementul dezvoltării" (DAM – development, administration and management). Se vorbeşte tot mai mult de „un management public nou" (NPM).

Revoluţia administraţiei : dezvoltarea pe programe/proiecte

Paradigma ***d.s.*** a găsit în ultima perioadă o nouă direcţie de dezvoltare : revoluţia administraţiei. În centrul acestei revoluţii stau două tendinţe de schimbare : trecerea de la administrarea prin aplicarea legislaţiei la administrarea pe *programe*, cuplată cu descentralizarea. Autonomia administraţiei locale, activizarea acesteia în analiza propriilor probleme şi dezvoltarea de programe, inclusiv prin mobilizarea resurselor locale, a dus la un nou mod de administrare. Guvernele acordă tot mai multe finanţări pe programe. Programele de soluţionare a problemelor locale/naţionale, dezvoltate de autorităţile locale/comunităţile locale/organizaţiile nonguvernamentale sunt selectate prin competiţie, în funcţie de calitatea lor. Administrarea tinde să dezvolte managementul pe programe ca un instrument net mai eficient decât birocraţia clasică. O asemenea abordare stimulează creativitatea în formularea de soluţii, participarea locală şi crearea unei democraţii participative locale. În această perspectivă, elementele componente ale paradigmei sunt : identificarea problemelor sociale şi dezvoltarea de programe în vederea soluţionării lor.

În contextul adâncirii principiilor democratice, se promovează în ultimii ani „dezvoltarea participativă" : adică populaţia însăşi, care este subiectul ***d.s.***, poate participa la proiectarea şi evaluarea programelor de ***d.s.***

Criza şi prăbuşirea regimului comunist constituie, în istoria umanităţii, o experienţă unică de dezvoltare proiectată, încă superficial valorificată ştiinţific. Reîntoarcerea de la o societate comunistă la o societate capitalistă („tranziţia") prezintă un alt caz de proces de dezvoltare, proiectat şi pilotat într-o măsură dominantă de către societăţile dezvoltate şi de instituţiile internaţionale ce reprezintă punctul de vedere al acestora. China este un exemplu distinct : ieşirea din criza societăţii comuniste prin programe şi forţe proprii.

Preocuparea pentru ***d.s.*** a început să se cristalizeze la toate nivelurile : internaţional (UE prezintă o tentativă remarcabilă de dezvoltare economică şi socială programată), naţional („tranziţia" este o experienţă cu totul nouă), regional, sectorial (sănătate, învăţământ), comunitar, schimbarea unor comportamente (consum de droguri, HIV). Acumularea experienţei în varietatea programelor de ***d.s.*** oferă o bază solidă de cristalizare a unei noi paradigme de construcţie socială proiectată.

Se poate vorbi de o nouă paradigmă în ştiinţă, conţinând concepte, teorii, instrumente de cercetare şi de construcţie de acţiune socială orientată spre dezvoltare.

Dezvoltarea socială comunitară

Paradigma ***d.s.*** s-a cristalizat şi la nivelul de bază al societăţii : comunităţile. Această paradigmă s-a axat pe problema : cum pot fi susţinute comunităţile sociale să dezvolte procese de autoorganizare pentru a-şi rezolva problemele şi, în mod special, pentru a ieşi din starea de „înapoiere".

Preocuparea pentru dezvoltarea comunitară a apărut în două contexte social-economice diferite. În ţările dezvoltate, problema dezvoltării comunitare s-a pus doar marginal, spre deosebire de ţările sărace.

În ţările dezvoltate, soluţionarea problemelor individuale şi colective se realizează nu la nivelul comunităţii, ci al relaţiei dintre individ şi economia globală/statală. Bunăstarea individului este asigurată prin efortul economic individual în cadrul economiei de piaţă (aceasta funcţionează prin atomizarea agentului economic), care oferă „contra cost" bunurile şi serviciile necesare individului ; complementar, „statul bunăstării" oferă suportul necesar indivizilor care nu se pot integra în sistemul economic, prin beneficii sociale şi servicii de asistenţă socială.

În societăţile dezvoltate, preocuparea pentru dezvoltarea comunitară a apărut, în consecinţă, referitor nu la comunităţile „normale", angrenate eficient în sistemul economiei globale de piaţă, ci, ca excepţie, la comunităţile economic marginale, aflate într-o criză cronică de subdezvoltare. În contextul acestor societăţi, există zone „canceroase", incapabile să se integreze eficient în mecanismele economiei de piaţă care să le antreneze în procesul global de creştere economică. În fapt, s-ar putea considera că factorul cel mai important nu este numai incapacitatea acestor comunităţi de a se integra eficient într-un proces global de creştere economică, un rol determinant având şi crizele generate de procesul de restructurare a economiei de piaţă (restrângerea dramatică a unor sectoare economice, ca, de exemplu, mineritul, siderurgia). La acestea se adaugă incapacitatea economiei de piaţă de a antrena într-un proces de prosperitate comunităţile sărace, izolate geografic şi social-cultural. În aceste ţări, ca răspuns la asemenea situaţii, s-au dezvoltat, dar nu în mare măsură, programe de dezvoltare comunitară. Aceste sisteme au un avantaj : activează comunităţile marginalizate, dar reduc şi costurile prin mobilizarea resurselor locale, inclusiv a celor umane neplătite. Un alt exemplu este angrenarea în lucrări de interes public a beneficiarilor de ajutor social.

Preocuparea pentru dezvoltarea comunitară a apărut masiv în cazul ţărilor sever şi cronic subdezvoltate, în care fragilitatea sistemului economic creează sistematic un deficit de oportunităţi unui segment majoritar al comunităţii de a se integra într-un proces global de dezvoltare. Complementar cu poziţia marginală a economiilor în sistemul mondial, se

formează şi sisteme politice corupte – orientate spre parazitarea resurselor interne – incapabile sau chiar neinteresate a se angaja în programe de dezvoltare. Această situaţie creează paralizare, disperare, demoralizare colectivă.

Paradigma dezvoltării comunitare în contextul societăţilor cronic sărace conţine tacit o strategie de ***d.s.*** globală. Ea nu are în vedere nici „aşteptarea” ca economia de piaţă naţională sau includerea ei în economia mondială să reprezinte sursa sigură a dezvoltării (există în această privinţă un pesimism cronic) şi nici reforme structurale „de sus în jos”. Experienţa câtorva decenii de a promova o strategie coerentă şi susţinută de reforme pentru dezvoltare, atât la nivel mondial, cât şi naţional, a produs mai mult dezamăgire cu privire la incapacitatea sistemului politic corupt şi frământat de conflicte interne. Strategia conţinută mizează pe o abordare „de jos în sus”, bazându-se pe dezvoltarea capacităţilor comunitare de dezvoltare, pe posibilitatea motivării comunităţilor de a face eforturi de dezvoltare şi de mobilizare a resurselor interne, oricât de modeste ar fi ele, completate cu un suport financiar extern. Strategia constă în dezvoltarea comunităţilor prin „forţe proprii”. Instrumentul esenţial al acestei strategii este crearea unei coeziuni comunitare şi cristalizarea capacităţii de cooperare. Nu întâmplător în centrul acestei strategii stă conceptul de *capital social*. După cum se poate observa, această paradigmă este diferită de paradigma societăţilor dezvoltate. BM s-a bazat masiv pe aplicarea unei asemenea strategii în ţările sever sărace. Ideea este că dezvoltarea comunitară reprezintă o abordare strategică de însănătoşire şi lansare a economiei în ţările sărace sau că cel puţin va genera o modalitate de supravieţuire a celor mai sărace comunităţi. Strategia BM pare să înregistreze o dezamăgire cu privire la capacitatea statului şi a autorităţilor publice de a iniţia asemenea procese de dezvoltare comunitară. Din acest motiv, s-a preferat sistematic utilizarea ONG-urilor ca actori care să iniţieze şi să administreze asemenea procese, adesea cu excluderea autorităţilor locale.

Dezvoltarea organizaţiilor (*organizational development*)

În anii ’70 a apărut o preocupare pentru ceea ce s-a numit de la început *dezvoltare organizaţională*. O variantă a acestei paradigme a apărut sub forma „***d.s.*** a organizaţiilor”. Explozia în complexitate a organizaţiilor (infuzia unei tehnologii complexe, schimbări rapide în tehnicile manageriale), la care s-a adăugat importanţa utilizării *resurselor umane*, a cristalizat ideea unei strategii de ***d.s.*** Din ştiinţele sociale (psihologie socială, sociologie, psihologie) s-a cristalizat un model de organizare socială a organizaţiilor care să asigure performanţe ridicate : motivaţie a performanţei, diminuarea conflictelor, spirit inovativ, flexibilitate. Implementarea unor asemenea modele noi de organizare socială a organizaţiilor a generat preocuparea unor tehnici de ***d.s.*** (Zamfir, 1980). Pe de altă parte, înlocuirea mediilor economice relativ stabile şi predictibile cu medii înalt instabile şi puţin predictibile a generat preocuparea pentru *dezvoltarea strategică*.

Câteva exemple de dezvoltarea prin proiecte

FRDS a fost iniţiat după o strategie elaborată de BM. El a fost orientat spre satele sărace având scopul de a susţine atât soluţionarea unor probleme sociale care nu puteau fi rezolvate de acele comunităţi (lucrări de infrastructură, iniţierea de activităţi generatoare

de venit şi prestarea de servicii sociale), cât mai ales dezvoltarea capacităţii de a organiza activităţi colective de soluţionare a problemelor (vezi *capital social*). Utilizarea programelor nu are ca obiectiv rezolvarea tuturor problemelor sociale, în mod special, ale comunităţilor prospere şi ale celor urbane, ci mai mult ale celor „sărace”, lipsite de resurse de dezvoltare prin mecanismele standard ale economiei de piaţă.

Un alt exemplu este Consiliul Naţional al Finanţării Cercetării din Învăţământul Superior care oferă granturi de cercetare pe bază de competiţie.

Cătălin ZAMFIR

Dezvoltare socială şi riscuri ecologice

Cătălin Zamfir afirmă că procesul de dezvoltare socială poate fi interpretat ca un efort sistematic de soluţionare a problemelor sociale dintr-o societate (2006a, p. 18). Dezvoltare înseamnă că prezentul reprezintă o îmbunătăţire faţă de trecut, iar această tendinţă va continua şi în viitor (vezi *dezvoltare socială*). Prin recunoaşterea problemelor sociale şi prin rezolvarea lor, se presupune că o colectivitate se îndreaptă spre realizarea unei stări sociale dezirabile (Zamfir, 2006a, p. 11). Problema care va fi discutată în cele ce urmează este următoarea : ce se întâmplă atunci când o componentă importantă a procesului de dezvoltare – şi anume dezvoltarea economică – generează ea însăşi probleme sociale ? Dacă prin dezvoltare socială se înţelege mai mult decât simpla creştere economică (Peet şi Hartwick, 1999, p. 197), este important să fie analizate posibilele consecinţe ale dezvoltării economice şi tehnologice asupra altor sfere ale vieţii sociale : nivelul de trai şi distribuţia veniturilor, accesul la servicii sociale, calitatea mediului etc. Identificarea şi analizarea problemelor apărute la interfaţa dintre societate şi mediul natural – tema discuţiei de faţă – reprezintă primul pas pentru recunoaşterea lor ca stări indezirabile, ca „probleme sociale” (Zamfir, 2006a, p. 17) de a căror rezolvare depinde succesul dezvoltării sociale.

Abordarea sociologică a problemelor de mediu

Faptul că problemele de mediu sunt consecinţa directă a dezvoltării industriale a fost recunoscut încă de la începutul anilor ’70. În celebrul lor studiu intitulat *Limitele creşterii* (1972), Donella Meadows, Jorgen Randers şi Dennis Meadows avertizează că prin epuizarea resurselor naturale şi prin depăşirea capacităţii Pământului de a absorbi emisiile poluante, omenirea s-ar putea confrunta cu imposibilitatea de a continua creşterea economică (2004, pp. x-xi). Îngrijorările publice cu privire la efectele civilizaţiei industriale asupra biosferei, care au luat o amploare crescândă în decursul anilor ’60 şi ’70, au avut o influenţă puternică asupra sociologiei, în special în SUA. Această influenţă a fost atât de profundă, încât sociologii americani William Catton şi Riley Dunlap (1978) au afirmat că sociologia se află într-un impas major, deoarece sociologii au ignorat mediul natural şi de aceea sunt incapabili să înţeleagă criza ecologică spre care se îndreaptă societatea umană.

În ciuda aparentei lor diversităţi, diferitele perspective teoretice care dominau sociologia la sfârşitul anilor ’70 – funcţionalismul, teoria conflictului, interacţionismul

simbolic, etnometodologia etc. – împărtăşeau fără excepţie o viziune fundamental antropocentrică asupra lumii (Catton şi Dunlap, 1978, p. 42). Ca reacţie la această *paradigmă antropocentrică*[1], Dunlap şi Catton propun o *nouă paradigmă ecologică* (1979, p. 250), menită să aducă în atenţia sociologilor faptul că viaţa socială se află într-o relaţie nemijlocită cu viaţa întregului ecosistem terestru. În felul acesta ia naştere o nouă subdisciplină, numită *sociologia mediului* (*environmental sociology*) (Dunlap şi Catton, 1994 ; Dunlap, 2002).

Sociologia mediului pune problema mediului natural într-o lumină cu totul nouă. Deşi aparent problemele ecologice ţin de domeniul ştiinţelor naturale şi necesită soluţii tehnologice, adepţii sociologiei mediului afirmă că atât cauzele degradării mediului, cât şi efectele ei sunt, în ultimă instanţă, strâns legate de un anumit tip de organizare economică, socială şi politică. Aşa-numitele „probleme de mediu" sunt de fapt problemele societăţii industriale atunci când aceasta, în procesul de dezvoltare „spontană" (Zamfir, 2006a, p. 11), atinge şi depăşeşte limitele ecosistemului terestru.

Catton şi Dunlap oferă o imagine sugestivă a relaţiilor noastre cu mediul natural. Premisa de bază este că mediul are o capacitate limitată de a satisface cerinţele societăţii industriale. Aceste cerinţe privesc trei aspecte diferite : 1. ecosistemul oferă spaţiu de locuit (de exemplu, spaţiu construibil pentru locuinţe şi instituţii) ; 2. resurse naturale şi ; 3. loc de depozitare a deşeurilor. Potrivit lui Catton şi Dunlap, în decursul secolului XX cele trei imperative ecologice ale societăţii umane au început să depăşească limita de toleranţă a ecosistemului, ceea ce a condus la degradarea acestuia (figura nr. 1).

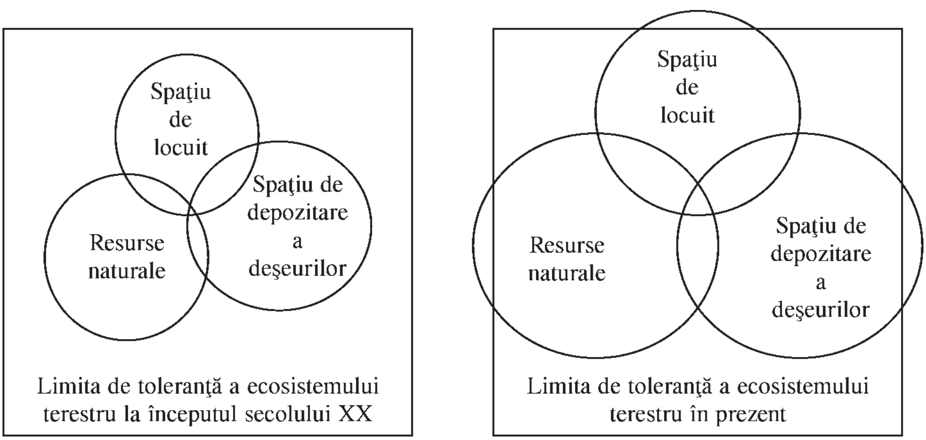


Figura nr. 1. *Ecosistemul terestru şi cele trei cerinţe ale societăţii industriale (apud Hannigan, 1995, p. 16)*

Asemenea unui bumerang, degradarea mediului a început să se repercuteze asupra societăţii umane, sufocând oraşele cu aer poluat, scăzând producţia agricolă prin eroziunea solului, epuizând treptat resursele minerale etc. Spre sfârşitul secolului XX, locul

1. Termenul folosit de Dunlap şi Catton este „Human Exemptionalism Paradigm" (oamenii sunt scutiţi – *are exempt* – de constrângeri ecologice) şi a fost tradus, pentru a simplifica exprimarea, ca „paradigma antropocentrică".

„societăţii opulente” (Galbraith, 1958) a început să fie luat de *societatea riscului* (*risk society*). Potrivit lui Ulrich Beck (1986), problema care se pune cu o insistenţă din ce în ce mai mare într-o societate a riscului nu mai este aceea a distribuirii bunăstării sociale, ci a distribuirii **riscurilor ecologice** (***r.e.***), sociale, de sănătate etc. Mai mult decât atât, în modernitatea târzie, producerea bunăstării materiale tinde să fie însoţită inevitabil de producerea acestor riscuri (Beck, 1986, pp. 25-27).

Este evident astfel cum, în procesul dezvoltării economice a societăţilor industrializate, a apărut o categorie nouă de probleme – cele ecologice – cu impact social negativ. Visul de prosperitate şi progres material (Catton şi Dunlap, 1978, p. 42) a început să fie întunecat de posibilitatea unui coşmar ecologic (Burch, 1971), rezultat în urma subminării bazei naturale a societăţii umane. Cei 30 de ani scurşi de la publicarea *Limitelor creşterii* (1972) au văzut *accentuarea* continuă a problemelor de mediu (Meadows, Randers şi Meadows, 2004). În aceste condiţii, se pune întrebarea : de ce nu s-a încercat schimbarea cursului dezvoltării spre forme mai benigne, care să solicite mai puţin capacităţile de regenerare ale ecosistemului ?

Rezistenţa socială la schimbarea cursului dezvoltării

Un prim răspuns este că, în fapt, s-au făcut numeroase încercări de reducere a problemelor ecologice şi sociale generate de industrializare. De la conferinţe internaţionale şi legislaţie de mediu la înfiinţarea de ministere ale mediului în majoritatea societăţilor industrializate şi în curs de industrializare, ideea de dezvoltare durabilă a fost acceptată de toţi actorii politici (guverne, ONG-uri şi companii private) (McNaghten şi Urry, *apud* Agyeman, Bullard şi Evans, 2003, p. 5).

Acest răspuns este în bună măsură nesatisfăcător, deoarece nu explică de ce politicile şi instituţiile de mediu nu au reuşit în fond să frâneze semnificativ declinul ecologic. Abordarea sociologică a problemelor de mediu pare să ofere o perspectivă mai promiţătoare pentru înţelegerea acestei nereuşite. Sociologii disting între probleme sociale latente şi manifeste. Din prima categorie fac parte acele probleme care, deşi sunt recunoscute ca situaţii indezirabile, nu reuşesc să mobilizeze voinţa colectivităţii de a le soluţiona (Zamfir, 2006a, p. 19). Zamfir menţionează trei condiţii care pot împiedica trecerea unei probleme din starea latentă în cea manifestă. Două dintre acestea sunt aplicable problemelor de mediu : 1. lipsa unor soluţii/măsuri de urgenţă care să genereze efecte imediate de ameliorare ; şi 2. opoziţia exercitată de grupuri care îşi văd interesele lezate prin aplicarea unor măsuri de protecţie a mediului.

Lipsa de soluţii pentru criza ecologică nu trebuie luată *ad litteram*. Este vorba mai degrabă despre dificultatea de a diagnostica şi rezolva un mare număr de probleme de mediu, mai ales pe acelea care se manifestă departe de experienţa zilnică a celor mai mulţi oameni. Spre exemplu, subţierea stratului de ozon nu poate fi constatată decât prin analizarea imaginilor trimise de sateliţi (Yearley, 1991, pp. 11-17), iar schimbările climatice nu pot fi studiate decât folosind cele mai avansate sisteme de calcul existente (Rosa şi Dietz, 1998, pp. 430-431). Ştiinţa se dovedeşte astfel, în multe cazuri, neputincioasă în a dovedi fără nici un dubiu relaţii cauzale între procesul de dezvoltare industrială şi schimbările ecologice constatate.

Cel de-al doilea obstacol în calea unei dezvoltări cu adevărat durabile este semnificativ şi, în acelaşi timp, mai interesant din punct de vedere sociologic. Deşi la începutul anilor ’70 problema mediului părea să fie „problema tuturor”, fiind prezentată drept o „cauză” ce depăşea conflictele politice, etnice şi de clasă din epocă, în scurt timp „mediul” a dus la apariţia unui nou clivaj social, şi anume între „ecologişti” şi „adepţii creşterii” (Morrison, 1973) sau „profeţii catastrofei” şi „profeţii belşugului” (Cotgrove, 1982, pp. 18-29).

Acest clivaj a apărut ca un fenomen social cu totul nou. Pentru prima oară, muncitorii şi deţinătorii de capital au ajuns să aibă interese comune legate de continuarea creşterii economice (Schnaiberg şi Gould, 1994, pp. 80-82). Pentru ambele clase sociale, politicile de mediu însemnau scăderea profitabilităţii activităţilor economice şi, în consecinţă, salarii şi profituri mai mici. La rândul său, statul avea nevoie de o economie în creştere pentru a asigura un nivel acceptabil de bunăstare socială (Schnaiberg şi Gould, 1994, p. 69). Pe de altă parte, „ecologiştii” aparţineau clasei de mijloc, venind din rândurile profesorilor, ale oamenilor de ştiinţă şi ale funcţionarilor publici etc., iar şi datorită poziţiei lor sociale nu depindeau direct de continuarea creşterii economice (Morrison, 1973, p. 76). Aşadar, la începutul mişcării ecologiste, singura „victimă” a dezvoltării economice părea să fie doar mediul natural, în vreme ce toate categoriile sociale păreau să beneficieze, cel puţin din punct de vedere material, de avântul economic postbelic. Ecologiştii puteau fi văzuţi ca avocaţi ai unui nou sistem de valori (cel ecologic), fără nici o legătură directă cu realităţile vieţii zilnice. În scurt timp avea să se dovedească însă că situaţia era cu mult mai complicată.

Problemele de mediu ca probleme sociale : naşterea mişcării de justiţie ecologică

Pe scurt, pentru cea mai mare parte a populaţiei societăţilor din Vest, în perioada anilor ’50-’60, „poluarea aerului reprezenta parfumul prosperităţii” (Earth Day Network). Curând însă acest „parfum” a început să devină din ce în ce mai supărător, mai ales când s-a transformat într-o problemă cronică, în special în marile oraşele. Deşi Beck (1986, p. 48) a afirmat că „sărăcia este ierarhică, în vreme ce smogul este democratic”, adică îi afectează pe toţi indivizii la fel, de la mijlocul anilor ’70 au început să se strângă indicii că problemele de mediu nu sunt „neutre” social. Dimpotrivă, problemele ecologice generate de creşterea economică urmează într-o anumită măsură clivajele social-economice dintr-o societate. Într-un studiu de pionierat realizat în New Haven, Connecticut, SUA, William Burch a observat că populaţia săracă a oraşului se confrunta cu o poluare a aerului (prin prezenţa monoxidului de carbon, a hidrocarburilor etc.) disproporţionat de mare în comparaţie cu alte categorii sociale (1976, p. 308). Burch afirma că efectele poluării asupra celor săraci conduc, asemenea deficienţelor de nutriţie, la dificultăţi în încercarea de îmbunătăţire a poziţiei lor sociale. În acest fel, inegalităţile de clasă sunt perpetuate şi chiar consolidate (1976, p. 314).

La doi ani după studiul lui Burch, se petrece „una dintre cele mai şocante tragedii ecologice din istoria Americii” (Beck, 1979). Este vorba de infiltrarea de deşeuri chimice industriale în subsolurile şi curţile locuitorilor, aparţinând clasei muncitoare, din cartierul Love Canal din Niagara Falls, N.Y., SUA. Printre efectele acestei catastrofe

ecologice se numără o frecvenţă mult crescută de avorturi spontane, malformaţii congenitale şi diferite tipuri de cancer. Situaţia este suficient de gravă pentru ca preşedintele Jimmy Carter să declare Love Canal „zonă calamitată”, iar un tribunal local să ceară companiei (Occidental Chemical) responsabile de depozitarea deşeurilor despăgubiri în valoare de 250 de milioane USD (Harper, 2004, pp. 358-359).

Protestul victimelor de la Love Canal, organizat de Lois Gibbs, marchează începutul unei mişcări de *justiţie ecologică* (*environmental justice movement*) care scoate la iveală tendinţa problemelor de mediu (în special depozitarea deşeurilor toxice şi nontoxice) de a se concentra în zonele sărace şi/sau locuite de minorităţi etnice (Mertig, Dunlap şi Morrison, 2002, pp. 469-470). Un număr crescând de cercetări aduc date cu privire la efectele negative ale poluării asupra grupurilor sociale sărace şi marginalizate. Analizând 15 studii empirice, Mohai şi Bryant ajung la concluzia că în practic fiecare caz analizat poluarea este distribuită inechitabil între diferite grupuri de venit şi, cu o singură excepţie, între grupuri rasiale (Szasz şi Meuser, 1997, p. 102). În Anglia şi Ţara Galilor, 66% din totalul emisiilor cancerigene sunt generate de fabrici situate în cele mai sărace 10% dintre zonele studiate[1] (McLaren, 2003, p. 29). Aceste descoperiri duc la lansarea termenilor de *rasism ecologic* (*environmental racism*) şi chiar la cel de *clasism*[2] *ecologic* (Allen, 2001, p. 1).

Riscuri ecologice şi vulnerabilităţi sociale

Exemplele de mai sus aduc în prim-planul sociologiei mediului problema ***r.e.*** şi a vulnerabilităţilor sociale. Riscurile pot fi tehnologice sau naturale, dar în cele mai multe cazuri cele două tipuri se suprapun. *Riscurile tehnologice* se referă la probabilitatea şi magnitudinea efectelor negative pe care o anumită tehnologie le poate avea asupra sănătăţii şi siguranţei oamenilor şi asupra mediului (Dietz, Frey şi Rosa, 2002, p. 329). Nu trebuie scăpat din vedere faptul că tehnologia este un produs social, iar „gradul de risc” acceptat pentru o anumită tehnologie este o decizie umană. Din acest motiv, este util ca în definiţia riscului să fie cuprins explicit elementul social. Astfel, sociologul Michael Cernea defineşte riscul drept „posibilitatea ca un anumit tip de acţiune socială să producă efecte adverse (distrugeri, pierderi, deprivarea generaţiilor viitoare etc.)” (Cernea, 2000, p. 19).

Riscurile naturale au la bază evenimente naturale care se repetă cu o anumită periodicitate (cutremure de pământ, uragane, inundaţii). În sens sociologic, aceste fenomene naturale devin însă riscuri atunci când au potenţialul de a afecta societatea umană sau anumite segmente ale acesteia. Asemănător cu riscurile tehnologice, riscurile naturale sunt influenţate de decizii sociale, de exemplu, de decizia de a construi într-o zonă inundabilă, de a ridica un oraş într-o zonă seismică etc. (Nigg şi Mileti, 2002, p. 289).

Vulnerabilitatea se defineşte ca o capacitate limitată a unui grup social sau a unei comunităţi de a face faţă efectelor negative ale unui eveniment natural sau tehnologic (Allen, 2003, p. 170). Această capacitate limitată este rezultatul unui complex de factori

1. Fiecare zonă curprinde, în medie, 2.500 de gospodării.
2. „Clasism” este derivat din rasism şi se referă la supunerea unei (sau unor) clase sociale unui tratament discriminatoriu, în acest caz unor condiţii de mediu defavorabile.

sociali. Sărăcia sau marginalizarea economică, prejudiciile etnice sau rasiale, lipsa informaţiei sau cunoştinţelor cu privire la riscuri, manipularea sau dezorganizarea socială se numără printre factorii care fac ca anumite categorii sociale să fie deosebit de vulnerabile la riscuri.

Relaţia dintre riscuri şi vulnerabilitate, pe de o parte, şi dezvoltare economică, pe de alta, se manifestă cu deosebită pregnanţă în tările în curs de dezvoltare. Prin ţări în curs de dezvoltare se înţeleg ţările din Lumea a Treia (Africa, părţi din Asia şi America Latină) şi, într-o anumită măsură, economiile în tranziţie ale Europei de Est.

Riscuri şi vulnerabilităţi în ţările în curs de dezvoltare

Problema poluării se pune cu mult mai acut în ţările în curs de dezvoltare faţă de cele industrializate. Un singur exemplu este suficient pentru a ilustra această afirmaţie. În 1984, o fabrică de îngrăşăminte chimice din Bhopal, India, a explodat, provocând moartea a 3.000 de oameni şi rănirea altor 30.000 (Wisner 2003, p. 44). Mulţi dintre aceştia erau aşa-numiţii „refugiaţi de mediu", indivizi dezrădăcinaţi din zone rurale de către industriile extractive şi forestiere sau din alte cauze şi care duceau o existenţă precară la periferiile marilor oraşe (Gadgil şi Guha, 1995, pp. 3-4).

Tragedia de la Bhopal reprezintă o ilustrare dramatică a dilemelor pe care le presupune dezvoltarea economică în ţările în curs de industrializare. Indivizi forţaţi din diverse cauze să-şi părăsească zonele unde s-au născut sunt atraşi de centrele urbane şi industriale aflate în dezvoltare rapidă. Din cauza lipsei de mijloace materiale, a educaţiei, ei ajung în situaţii de sărăcie care îi expun şi mai mult riscurilor tehnologice şi naturale. Ben Wisner afirmă că, din acest punct de vedere, orice dezastru reprezintă un eşec al dezvoltării sociale (2003, p. 45). Raportul privind dezvoltarea mondială (*World Development Report*) pentru 2000/2001 pune accentul pe legătura dintre deprivare economică şi vulnerabilitate : „Sărăcia înseamnă mai mult decât consum insuficient sau educaţie şi sănătate neadecvate. Vocile celor săraci trădează teama de viitor, convingerea că o criză poate lovi în orice moment şi nesiguranţa că există vreo cale de scăpare. Riscurile fac parte din viaţa celor săraci, iar schimbările tehnologice, comerciale şi climatice din ziua de azi conduc cu mare probabilitate la o creştere a gradului de risc al vieţii de zi cu zi. Oamenii săraci sunt adesea printre cei mai vulnerabili din societate deoarece sunt expuşi unei multitudini de riscuri" (Banca Mondială, 2001, p. 135).

Accidentul de la Baia Mare din ianuarie 2000, despre care s-a scris că a fost cel mai mare dezastru după Cernobîl (Argeşeanu Cunningham, 2005, p. 99), a fost mai mult decât o simplă problemă de poluare. Cei 100.000 mc de apă conţinând concentraţii mari de cianură şi metale grele au suprimat pentru o scurtă perioadă întreaga viaţă acvatică de pe o bună parte din Someş şi Tisa. Comunităţile din aval, mai ales cele din sectorul unguresc al Tisei, sunt cele mai sărace din Ungaria şi ele au fost cel mai grav afectate de stoparea bruscă a activităţilor turistice şi de pescuit (Vári, Linnerooth-Bayer şi Ferencz, 2003).

În afară de consecinţele sociale ale accidentului de la Baia Mare, Aaron Schwabach sugerează că însăşi crearea acestui dezastru ecologic a fost rezultatul anumitor factori sociali şi economici. El consideră că inegalităţile economice între ţările din avalul şi cele din amontele Dunării au făcut ca România să devină o ţintă predilectă pentru investiţii poluante (Schwabach, 2000, p. 7). La aceasta au contribuit şi legislaţia de mediu mult

prea permisivă înainte de 2000 şi lipsa unor sancţiuni reale pentru încălcarea acestor legi. Bob Deacon (1998, p. 29) consideră însă că aceste două aspecte sunt legate, guvernele ţărilor mai sărace fiind în general tentate să dezvolte un cadru legal care să ofere cât mai multe avantaje potenţialilor investitori, în defavoarea protecţiei mediului şi a populaţiei.

Referindu-se în general la proiectele miniere, Theodore Downing explică în detaliu care este concursul de împrejurări prin care cei săraci şi dezavantajaţi ajung să fie victimele industriilor poluante. Zăcămintele de minereuri se găsesc în zone cu costuri scăzute de achiziţie a pământului (pe piaţa globală). Acestea tind să fie exploatate la suprafaţă, ceea ce presupune achiziţionarea de suprafeţe extinse, aflate în zone relativ dens locuite. La rândul lor, aceste zone nu au un regim al proprietăţii clar definit şi sunt populate de grupuri cu influenţă politică redusă, în special de populaţii indigene (Downing, 2002, p. 6).

Proiectul minier de la Roşia Montană reprezintă un alt exemplu de *proiect de dezvoltare*[1] ce ridică semne de întrebare cu privire la relaţia dintre dezvoltarea economică şi cea socială. Proiectul presupune strămutarea unui număr de 935 de gospodării (RMGC, 2003, p. 81)[2]. Fenomenul de *strămutare involuntară* oferă o ilustrare clară a modului în care ia naştere şi se stabilizează vulnerabilitatea socială. Potrivit lui Cernea, procesele de strămutare au ca risc principal *sărăcirea* populaţiei dislocate. Procesul de sărăcire are opt componente principale, care pot fi împărţite în două categorii : riscuri care privesc existenţa fizică a individului (pierderea pământului agricol, a locului de muncă/ocupaţiei, a locuinţei, creşterea morbidităţii şi mortalităţii, insecuritatea alimentară) şi riscuri sociale (marginalizare, pierderea accesului la bunurile publice şi dezorganizarea socială) (Cernea, 1997 ; Cernea, 2000, pp. 20-21). Aceste efecte se produc chiar dacă populaţia strămutată beneficiază de plăţi compensatorii (Cernea şi Kanbur, 2002, p. 27).

O analiză preliminară a planului de strămutare (RMGC, 2003) sugerează că, într-adevăr, riscul de sărăcire la Roşia Montană nu poate fi ignorat (Alexandrescu 2004). De exemplu, în 2003, compania favoriza plata de compensaţii în bani, şi nu în natură (case, terenuri agricole). La momentul elaborării planului de strămutare, RMGC identificase doar 29% din necesarul de teren agricol pentru înlocuirea suprafeţelor din Roşia Montană. Cernea afirmă că plăţile compensatorii oferite în bani tind să fie insuficiente pentru achiziţia unor proprietăţi echivalente cu cele vândute (Cernea şi Kanbur, 2002, p. 33). Experienţa plăţilor compensatorii pentru minerii din Valea Jiului arată că banii din aceste plăţi tind să fie cheltuiţi pe bunuri de consum, şi nu folosiţi pentru asigurarea traiului pe termen lung (Larionescu, Rughiniş, şi Rădulescu, 1999, p. 157). Cazul proiectului minier de la Roşia Montană este un alt exemplu al modului în care dezvoltarea industrială poate genera riscuri sociale.

1. Proiectele de dezvoltare presupun stimularea creşterii economice dintr-o anumită zonă prin dezvoltarea sectorului primar (extractiv) şi a celui secundar (productiv).
2. Aceste date se bazează pe planul de strămutare (Resettlement and Relocation Action Plan – RAP) publicat pe site-ul Roşia Montană Gold Corporation (RMGC) în 2003. O nouă versiune a RAP a fost publicată pe site-ul companiei în 2006. Cercetări sociologice de teren cu privire la efectele strămutării de la Roşia Montană nu au fost efectuate până în prezent.

Concluzie

Faptul că dezvoltarea socială este definită ca un proces de îmbunătăţire a vieţii într-o societate nu trebuie să ducă la concluzia că acest proces este uniform şi neproblematic. Procesul de dezvoltare economică are, de multe ori, efecte negative asupra calităţii mediului care, la rândul lor, se răsfrâng asupra calităţii vieţii umane. În acelaşi timp, implicaţiile sociale ale problemelor de mediu încă nu au fost recunoscute de către colectivitate ca „probleme sociale" şi se află deocamdată în stare de potenţialitate (Zamfir, 2006a, p. 19). Există însă semne că problematica relaţiilor dintre calitatea mediului şi bunăstarea socială începe să-şi facă treptat loc cel puţin pe lista de priorităţi de cercetare, dacă nu şi pe cea a politicilor publice. Agyeman, Bullard şi Evans definesc dezvoltarea durabilă ca nevoia de „*a asigura o calitate mai bună a vieţii pentru toţi, acum şi în viitor, în mod just şi echitabil, şi rămânând în cadrul limitelor ecosistemului terestru*" (2003, p. 2, subliniere în original). În această definiţie se constată punerea unui accent explicit pe dimensiunea socială a problemelor ecologice şi pe faptul că, „oriunde mediul natural ajunge să fie exploatat şi degradat se pun şi probleme de justiţie socială, echitate, drepturile omului şi calitatea vieţii în sensul cel mai larg" (Agyeman, Bullard şi Evans, 2003, p. 1). Convergenţa dintre preocuparea pentru un mediu nepoluat şi sustenabil şi dorinţa de a îmbunătăţi calitatea vieţii celor dezavantajaţi pare a fi calea cea mai promiţătoare pentru a asigura generaţiilor viitoare o lume mai sigură şi o viaţă mai bună (vezi *dezvoltare durabilă*, *dezvoltare socială*, *risc*, *mişcări sociale*, *globalizare*).

Filip ALEXANDRESCU

Dezvoltare urbană

Obiect al cercetărilor interdisciplinare, oraşul îndeplineşte un rol major în organizarea economică şi socială a mediului, manifestat prin : funcţia de mobilizare – oraşele furnizează un mediu eficient în organizarea muncii, capitalului, materiilor prime şi distribuţia produselor, capacitatea de luare a deciziei – şi funcţia de generare şi diseminare a inovaţiilor, cunoaşterii şi informaţiilor şi capacitatea de transformare a spaţiului rural înconjurător (Knox şi Marston, 2003, p. 414).

Frecvent, în literatura de specialitate, **dezvoltarea urbană** (***d.u.***) este sinonimă cu noţiunea de urbanizare. Aceasta din urmă a cunoscut numeroase definiţii :

- proces global care implică transformări economice, sociale, comportamentale, generând modificări ale cadrului natural şi construit, ale utilizării terenurilor şi ale relaţiilor teritoriale (Pascariu, 2004, p. 13) ;
- proces de dezvoltare intensă a oraşelor existente şi de creştere în ritm accentuat a numărului acestora şi a populaţiei urbane în general ;
- răspândirea în spaţiu a atributelor urbane : concentrare mare a populaţiei, densitate ridicată a construcţiilor, echipare tehnico-edilitară avansată, zonificare funcţională complexă, pondere semnificativă a populaţiei ocupate în alte activităţi decât cele agricole ;

- fenomen obiectiv, specific perioadei contemporane, având la bază dezvoltarea socio-economică şi evoluţia politică a ţărilor. Se poate realiza prin extinderea oraşelor existente, trecerea unor aşezări rurale în categoria celor urbane, pătrunderea unor caracteristici urbane în toate tipurile de comunităţi (Zamfir şi Vlăsceanu, 1993, p. 659);
- modificarea ponderii populaţiei care locuieşte în mediul urban în populaţia totală (Banca Mondială).

Manifestarea vizibilă a urbanizării este dată de creşterea oraşelor ca număr, mărime şi importanţă, dar elementul comun al definiţiilor urbanizării este reprezentat de creşterea populaţiei din mediul urban, considerat de altfel aspectul cel mai spectaculos al urbanizării. Din perspectivă geografică, schimbările cantitative şi calitative produse de urbanizare au generat o serie de concepte: sistem urban, formă urbană, ecologie urbană, urbanism (Knox şi Marston, 1993, p. 415).

Relaţia industrializare-urbanizare a constituit o temă majoră în cercetarea ***d.u.***, cu accent pe ţările cu un înalt grad de ruralizare. *Dezvoltarea oraşelor este frecvent asociată cu industrializarea*, prin prisma faptului că industrializarea a necesitat o forţă de muncă numeroasă pe care oraşul nu o putea asigura, apelând la arealul rural înconjurător. De exemplu, în România, procesul industrializării socialiste a generat un flux continuu de populaţie din mediul rural spre cel urban, în timp ce după 1990 dezindustrializarea a marcat declinul economic şi social cu precădere al oraşelor mici şi mijlocii.

Abordări ale conceptului de dezvoltare urbană

Semnificaţiile ***d.u.*** s-au multiplicat în timp, ajungându-se la o serie de interpretări:

1. ***D.u.*** *ca stare –* ***d.u.*** *ca proces*

Oraşele sunt entităţi complexe şi distincte care diferă în funcţie de mărime şi grad de dezvoltare. Pentru evidenţierea *nivelului de* ***d.u.*** sunt utilizaţi indicatori de diferite tipuri, folosiţi drept instrumente de influenţare a deciziei în dezvoltarea teritorială, pornind de la colectarea informaţiilor utile privind condiţiile urbane, analiza informaţiilor în vederea ameliorării accesului la serviciile urbane şi a performanţelor acestor servicii până la aplicarea rezultatelor analizei în formularea şi implementarea politicilor şi programelor de ***d.u.***

Indicatorii pot ajuta atât la realizarea unor diagnoze ale problemelor urbane, cât şi la măsurarea performanţelor unui program de ***d.u.*** Complexul de indicatori de ***d.u.*** acoperă o arie relativ largă de domenii: dezvoltare socioeconomică, infrastructură, transport, mediu înconjurător, cerere şi ofertă de locuinţe (Niţulescu, 2000, p. 73). Centrul Naţiunilor Unite pentru Aşezări Umane a iniţiat în 1995 un program de formare a capacităţilor naţionale şi locale de colectare şi diseminare a unor indicatori referitori la problemele ***d.u.*** şi programele de ameliorare a condiţiilor de viaţă în mediul urban. Printre domeniile vizate de setul de indicatori se înscriu: utilizarea terenurilor, densitatea rezidenţială, dinamica populaţiei, dezvoltarea socioeconomică (rata sărăciei, ocuparea în sectorul informal, mortalitatea infantilă, participarea şcolară etc.), dotarea locuinţelor, securitatea locuirii, transportul urban, calitatea mediului, administraţia locală (May *et al.*, 2000).

În strânsă legătură cu această abordare se utilizează conceptul de *audit* (Pascariu, 2004), definit ca un şir de activităţi direcţionate către diagnosticarea stării localităţilor şi

a relaţiilor dintre acestea. Practic, auditul presupune trei etape : analiza stadiului de dezvoltare a localităţilor pe domenii (populaţie, cooperare teritorială, terenuri, locuinţe, dezvoltare socioeconomică, servicii publice, mediu), analiza tendinţelor de dezvoltare a localităţilor şi analiza SWOT. Auditul urban, în perspectiva UE, reprezintă un instrument prin intermediul căruia sunt puse la dispoziţia celor interesaţi date statistice din diverse domenii : demografie, social, economie, mediu, transport, societate informaţională etc. Sunt incluse în acest program cca 300 de oraşe europene, pentru fiecare în parte fiind elaborat aşa-numitul profil al oraşului.

D.u. *poate fi privită şi ca proces de creştere şi amplificare însoţit de transformări calitative generate de aplicarea unor strategii, politici, programe de dezvoltare.* Din experienţa internaţională, ***d.u.*** reprezintă un proces complex, interactiv şi consumator de timp, aceste caracteristici fiind determinate de derularea proiectelor de dezvoltare în fazele de elaborare, planificare, implementare şi evaluare, faze ce implică o serie de actori ale căror decizii determină traiectoria dezvoltării.

Politica de ***d.u.*** constituie un set de măsuri guvernamentale (naţionale, regionale şi locale) integrate (economice, sociale, culturale, de mediu, de transport şi de securitate), care se adresează oraşelor. Formularea politicilor de dezvoltare are drept scop îmbunătăţirea unei situaţii existente, eliminarea disfuncţionalităţilor, echilibrarea unor dezvoltări viitoare şi consolidarea unor direcţii de dezvoltare. În funcţie de specificul fiecărui oraş, sectoarele acoperite de politicile de ***d.u.*** includ : gestionarea terenurilor, locuirea, serviciile publice, protecţia mediului, dezvoltarea socioeconomică, modalităţile de revitalizare urbană. Pentru fiecare politică sectorială se elaborează şi se implementează programe şi proiecte concrete de dezvoltare.

Astfel, politicile de ***d.u.*** abordează şi domeniul dezvoltării sociale, dar în unele studii ***d.u.*** şi rurală sunt menţionate ca dimensiuni ale dezvoltării sociale.

Conceptul de *durabilitate socială* (*social sustainability*) stă la baza unor programe ce promovează interacţiunea socială şi protejarea grupurilor vulnerabile, luând în considerare diversitatea socială. Durabilitatea socială prezintă trei componente : asigurarea nevoilor de bază ale locuitorilor (prin condiţii decente de locuire, acces corespunzător la servicii de sănătate, disponibilitatea locurilor de muncă la nivelul comunităţii, venituri suficiente etc.), menţinerea şi dezvoltarea capacităţilor individuale (prin oportunităţi de formare, de ocupare la nivel local, educaţie permanentă, facilităţi de recreere) şi menţinerea şi dezvoltarea capacităţilor comunităţii (prin participare la luarea deciziilor, oportunităţi de interacţiune socială, suport pentru organizaţii şi reţele la nivelul comunităţii). Principiile care ghidează componentele durabilităţii sociale se referă la : echitate, interacţiune şi incluziune socială, securitate şi adaptabilitate (Policy Report – Social development, 2005, p. 6). Alături de durabilitatea economică şi ecologică, cea socială trebuie să reprezinte un deziderat în planificarea urbană.

2. *Dezvoltarea sistemului urban – dezvoltarea oraşului ca entitate de sine stătătoare*

Un sistem urban reprezintă un sistem de localităţi urbane învecinate între care se stabilesc relaţii de cooperare economică, socială şi culturală, de amenajare a teritoriului, de protecţie a mediului şi de echipare tehnico-edilitară, fiecare păstrându-şi autonomia administrativă. Pentru *sistemele urbane naţionale sau regionale*, dezvoltarea echilibrată reprezintă un deziderat.

Un exemplu concludent este reprezentat de sistemul urban românesc, a cărui dezvoltare a generat o serie de probleme, ce trebuie rezolvate prin politica de amenajare a teritoriului naţional. Aceste probleme au fost denumite „rupturi ierarhice majore”, identificate prin anomalii sau segmente atipice (Ianoş, 2004) :

- hipertrofierea capitalei ;
- subdezvoltarea sectorului superior al ierarhiei urbane (atât ca număr de oraşe, cât şi ca număr de locuitori) ;
- supradezvoltarea sectorului median al ierarhiei urbane ;
- subdimensionarea bazei ierarhiei urbane (după 2000 se încearcă atenuarea acestei probleme prin declararea unui număr tot mai mare de oraşe fără ca acestea să întrunească caracteristicile urbane).

Dacă în judeţe ca Hunedoara, Alba, Olt, Teleorman putem vorbi de o evoluţie echilibrată atât a numărului de oraşe, cât şi a numărului de locuitori al fiecărui oraş din sistemul urban judeţean, în alte judeţe se constată dezechilibre majore : Brăila, Arad, Dolj, Iaşi, în care reşedinţa de judeţ deţine o mare parte a populaţiei urbane a judeţului respectiv, creând de multe ori un adevărat „vid” urban. Aşa cum arată literatura geografică urbană, în grupa sistemelor urbane echilibrate se încadrează câteva judeţe, la nivelul cărora între primele două oraşe au existat relaţii de competiţie (Ianoş, Talângă, 1994, p. 36), actualele reşedinţe de judeţ fiind propulsate după 1968 prin intervenţia selectivă a statului. Este vorba de acele oraşe mijlocii (între 20.000-100.000 locuitori) care au fost declarate reşedinţe de judeţ în 1968. În perioada ce a urmat, până la începutul anilor ’90, acestea şi-au triplat numărul de locuitori (Alexandria, Botoşani, Bistriţa, Târgovişte). În ultimii zece ani însă, aceste oraşe au cunoscut un declin economic puternic, generat de închiderea celor mai multe unităţi industriale cu peste 1.000 de salariaţi care au fost amplasate în perioada 1966-1989 în aceste oraşe tocmai pentru a atrage populaţia rurală din judeţele respective. În grupa sistemelor urbane „dezechilibrate” se plasează atât judeţele cu aşa-numitele centre polarizatoare regionale, marile oraşe (Craiova, Iaşi, Timişoara, Constanţa, Braşov), ce au „supravieţuit” perioadei de tranziţie fără scăderi demografice semnificative, cât şi alte centre subregionale cu zone de influenţă ce depăşesc uşor limitele judeţului din care fac parte (Brăila, Mehedinţi, Bihor). De multe ori, în cazul acestora din urmă, sistemele urbane judeţene sunt centrate exclusiv pe aceste reşedinţe, numărul de oraşe componente ale sistemelor fiind redus în comparaţie cu alte judeţe.

Conceptul Naţional de Dezvoltare Spaţială (CNDS) elaborat pentru România prezintă drept obiective strategice : racordarea la reţeaua europeană a polilor şi coridoarelor de dezvoltare spaţială, precum şi structurarea şi dezvoltarea reţelei de aşezări urbane, bazate pe *dezvoltarea spaţială policentrică* şi echilibrată a ariilor cu funcţiuni metropolitane şi pe constituirea unui sistem policentric echilibrat de regiuni metropolitane (vezi *planificare teritorială*). Aceste opţiuni vor accentua poziţia polilor de dezvoltare regională.

Pe de altă parte, este necesară trecerea în revistă a principalelor aspecte legate de *dezvoltarea oraşelor*. În primul rând, lucrările de specialitate fac referire cu deosebire la *dezvoltarea economică urbană* (cu trei teorii principale : teoria bazei economice şi stadiile dezvoltării unui oraş descrise de W. Thompson, 1965, teoria polilor de creştere iniţiată de F. Perroux – 1955 şi impactul dezvoltării industriale asupra creşterii urbane A. Pred – 1966) şi mai puţin la dezvoltarea socială urbană. În literatură sunt vehiculate o serie de concepte în strânsă legătură cu dezvoltarea oraşului (Niţulescu, 2001) : modernizare,

restructurare, reconstrucţie, renovare, regenerare urbană (Mocanu *et al.*, 2004). Regenerarea urbană desemnează procesul de reînnoire demografică, socioeconomică şi urbanistică în unele oraşe sau zone ale oraşelor afectate de declin demografic, şomaj sau degradarea construcţiilor (Buerckner *et al.*, 2005, p. 12). O abordare strategică a procesului de regenerare urbană trebuie să stabilească clar rezultatele aşteptate ale regenerării, să furnizeze un cadru pentru planuri şi proiecte specifice, să menţină legăturile între domeniile implicate, să identifice rolurile şi responsabilităţile actorilor implicaţi, să genereze obiective comune şi cooperare.

D.u. poate genera beneficii macro- şi microeconomice, poate duce la ameliorări ale bunăstării sociale şi ale protecţiei mediului, realizarea acestora depinzând de cadrul politic şi de calitatea managementului urban (Banca Mondială, 2000). Istoric, politicile urbane au fost dominate frecvent de susţinerea unei creşteri economice puternice, în timp ce funcţia socială a fost neglijată în faţa funcţiei productive a oraşului. Planificarea urbană a vizat în principal eficacitatea economică. Cu toate acestea, nu trebuie să neglijăm faptul că oraşul funcţionează ca arenă a unor transformări sociale accelerate. Acordarea unei atenţii mult prea mari rolului economic al oraşelor, subestimând dimensiunile socială, de mediu, politică, culturală, psihologică şi teritorială ale transformărilor actuale, poate avea efecte deosebit de grave.

Oraşul reprezintă o formă superioară de organizare a spaţiului, având două componente principale : teritorială şi social-economică. Lucrările de specialitate au relevat o serie de aspecte/teme ce trebuie luate în considerare în politicile de ***d.u.***, dintre cele care se regăsesc frecvent atât în teorie, cât şi în aplicaţiile practice, putând fi menţionate : mediul înconjurător şi potenţialul natural al oraşelor, morfologia oraşelor, moştenirea arhitecturală, locuirea, transportul şi mobilitatea, securitatea urbană, grupurile sociale dezavantajate, petrecerea timpului liber, multiculturalitatea urbană, accesul la servicii, participarea locuitorilor la formularea politicilor urbane, nivelul dezvoltării economice etc.

Provocarea evoluţiei urbane constituie poate cea mai dificilă componentă a dezvoltării umane durabile şi necesită găsirea unor modalităţi concrete de armonizare a criteriilor de echitate socială, durabilitate ecologică, eficienţă economică, pluralism cultural şi integrare şi distribuţie teritorială echilibrată a activităţilor umane şi a aşezărilor (Jeantet, 2002, p. 5). Este necesară studierea diferitelor faţete ale transformărilor sociale ce au generat o serie de concepte : „oraşul global" (Sassen, 1994), „oraşul fragmentat" marcat de excluziune socială, polarizare socială şi spaţială, rasism şi violenţă, „oraşul multicultural şi multietnic", „oraşul guvernat" (capacitatea politicilor de management urban de a soluţiona crizele sociale urbane), „oraşul ecologic" (oraşele pot juca un rol crucial prin creşterea eficienţei economiei urbane pentru asigurarea unui viitor durabil din punct de vedere ecologic) şi „oraşul tehnologic" (ştiinţa şi tehnologia pot contribui la dezvoltare, dar trebuie să fie dirijate eficient pentru a nu avantaja doar anumite părţi ale populaţiei).

Oraşele, în special cele din ţările dezvoltate, reprezintă centre ale activităţilor economice, culturale, inovative, dar ***d.u.*** poate avea şi efecte negative : şomaj ridicat, segregare socială şi spaţială, insecuritate, calitate proastă a locuirii şi de mediu. Cercetările au evidenţiat că, în Europa, un număr tot mai mare de oraşe se confruntă cu *probleme sociale majore* : şomaj, sărăcie, violenţă şi criminalitate, nivel educaţional scăzut, consum de droguri, integrarea minorităţilor şi a refugiaţilor, concentrarea problemelor fiind mai mare în oraşele mijlocii şi mari. Aceste probleme sunt generate de extinderea

urbană necontrolată, de caracterul de mozaic al unor oraşe (diversitate rasială, etnică, religioasă), de densitatea ridicată a populaţiei în intravilan, de degradarea fondului de locuinţe şi de regresul activităţilor industriale etc.

Politica de ***d.u.*** poate juca un rol major în combaterea sărăciei la nivel naţional. Populaţia săracă urbană este vulnerabilă în special la şocuri economice. De cele mai multe ori este lipsită de acces la servicii, reţele de securitate, protecţie civilă şi reprezentare politică şi se află în situaţii de risc datorate sănătăţii precare, crimei şi violenţei şi dezastrelor naturale (privaţiuni multiple). Avantajele vieţii urbane sunt umbrite de aceste situaţii marcate de probleme sociale profunde. Problemele de mediu ale ariilor urbane (poluarea aerului, apei, solului, zgomotul şi traficul aglomerat) au implicaţii directe imediate asupra sănătăţii locuitorilor. Declinul urban în general reprezintă o problemă socială complexă, ce poate fi descrisă prin prisma modificărilor nedorite generate de şomaj, excluziune socială de diferite tipuri, segregare socio-spaţială (vezi *segregare socială*), concentrare în zone intraurbane sărace, având condiţii de viaţă improprii.

Criza oraşului poate fi privită înainte de toate ca o criză a anumitor cartiere. În literatura germană este menţionat managementul cartierului ca formă particulară a managementului urban, programele centrându-se pe integrarea locuitorilor de alte etnii, pe consolidarea infrastructurii sociale, pe ocrotirea sănătăţii, pe locuirea adecvată etc.

Dacă politica europeană urbană recentă are drept obiective : întărirea rolului oraşelor ca centre ale creşterii economice regionale, productivităţii şi ocupării, promovarea egalităţii, incluziunii sociale şi regenerării în ariile urbane, protecţia mediului urban şi consolidarea rolului autorităţilor locale, în oraşele americane, accentul se pune pe sprijinirea tuturor comunităţilor în tranziţia spre noua economie, rezolvarea crizei locuinţelor în oraşe, soluţionarea problemelor populaţiei vârstnice, de imigranţi, alte etnii şi crearea unor comunităţi sănătoase în care se poate trăi. Urbanizarea în ţările în curs de dezvoltare, în special în aglomeraţiile urbane de tipul Mexico City şi São Paolo, este privită frecvent ca o problemă. Problemele sociale şi de mediu ce caracterizează aglomeraţiile urbane menţionate sunt considerate mult mai grave decât cele din ţările dezvoltate.

De-a lungul timpului, urbanizarea a generat o serie de fenomene şi forme caracteristice, ce confirmă un aşa-numit *caracter ciclic al* ***d.u.*** (Ianoş, 2004, p. 60) prin prisma sensului dominant al mobilităţii populaţiei : urbanizarea propriu-zisă, suburbanizarea, periurbanizarea şi gentrificarea (vezi *gentrificare*).

La nivel european, una dintre provocările urbane care necesită intervenţii coerente de ***d.u.*** este reprezentată de *fenomenul expansiunii urbane* în afara intravilanului (*urban sprawl*). Acest fenomen reprezintă o formă de suburbanizare excesivă. Agenţia Europeană de Mediu (2006) l-a definit ca modelul fizic al extinderii oraşelor mari, caracterizat prin densitate mică a populaţiei şi construcţiilor, mai ales asupra terenurilor agricole înconjurătoare. Oraşele respective sunt opusul celor compacte, deţin numeroase spaţii libere care indică ineficienţă în dezvoltare şi evidenţiază consecinţele creşterii necontrolate. Acest fenomen are efecte deosebit de grave asupra mediului, deoarece consumă mari suprafeţe de teren, necesită multiplicarea infrastructurii şi creşte gradul de utilizare a vehiculelor personale. Factorii care generează expansiunea urbană pot fi grupaţi în :

- macroeconomici : creştere economică, globalizarea, integrarea europeană ;
- microeconomici : creşterea nivelului de trai, preţul terenului, disponibilitatea terenurilor agricole ieftine ;

- demografici : creşterea populaţiei ;
- locuire : preferinţele de locuire, deficitul de locuinţe, mai mult spaţiu locuibil pentru o persoană ;
- probleme ale zonelor intraurbane : poluarea aerului, poluarea fonică, locuinţe mici, lipsa spaţiilor verzi, calitatea slabă a serviciilor urbane, insecuritatea ;
- transport : creşterea numărului de automobile, disponibilitatea infrastructurii rutiere, transportul public deficitar ;
- aplicarea politicilor de planificare la nivel local şi regional : lipsa coordonării orizontale şi verticale.

Experienţe şi iniţiative internaţionale

1. BM a jucat un rol important atât în abordarea strategică a problemelor urbane, cât şi în implementarea programelor de ***d.u.*** În mod tradiţional, programele de ***d.u.*** au avut un caracter complex generat de multisectorialitate şi diversitatea instituţiilor implicate, precum şi de dimensiunea teritorială. Proiectele de ***d.u.*** trebuie să ia în considerare atât efectele economice şi sociale, cât şi impactul asupra mediului.

Printre premisele care stau la baza studiilor ce tratează ***d.u.*** se numără :

- Caracteristicile actuale ale urbanizării :
  - cea mai rapidă creştere are loc în oraşele foarte mari (cu peste un milion de locuitori) ;
  - creşterea numărului de megalopolisuri (se preconizează că în 2015 vor fi 26, cu peste 10 milioane de locuitori) ;
  - extinderea urbană necontrolată ;
  - apariţia slum-urilor (vezi *segregare socială*).
- Descentralizarea politică, fiscală, administrativă din ultimii zece ani, implementată în economiile în tranziţie, are ritmuri diferite în statele lumii.
- Globalizarea (conectarea directă a oraşelor la pieţele internaţionale prin îmbunătăţirea transporturilor şi comunicaţiilor).
- Reconsiderarea rolului guvernelor de promovare a stabilităţii economice şi sociale, participarea cetăţenilor, echilibrarea rolului sectorului public şi privat.

Pe lângă domeniile clasice ale programelor de asistenţă ale BM (servicii de bază pentru populaţia săracă, locuire, managementul mediului, finanţare locală, moştenire culturală şi dezvoltare, sărăcie urbană), există noi provocări care suferă în mod constant modificări şi necesită revizuirea strategiei BM de ***d.u.*** : dezvoltarea economică locală, reforma pieţei imobiliare, accesul la piaţa de capital, gestionarea dezastrelor naturale.

Strategia de ***d.u.*** este o iniţiativă recentă a BM, pornind de la ideea că oraşele sunt motoare ale dezvoltării. Aspectele dezvoltării subliniază rolul abordării complexe, conferind importanţă egală factorilor economici, politici, instituţionali, sociali şi culturali. În viziunea BM, o strategie de ***d.u.*** reprezintă un proces în cadrul căruia actorii locali formulează o viziune holistică pentru oraşul lor. Procesul implică analiza planurilor/proiectelor de dezvoltare economică şi socială şi de atenuare a sărăciei, identificarea priorităţilor de investiţii şi de asistenţă pentru dezvoltare şi implementarea viziunii prin acţiuni bazate pe parteneriat.

2. Programul UNESCO *de* ***d.u.*** are drept scop creşterea contribuţiei organizaţiei la elaborarea politicilor publice urbane care să promoveze coeziunea socială şi democraţia locală prin intermediul cercetării multidisciplinare şi al formării specialiştilor din administraţie publică în ***d.u.*** Principalele teme se referă la :

- Politici urbane şi „Right to the city" (temă centrată pe dreptul la condiţii de viaţă demne şi sigure în mediul urban, atât pentru indivizi, cât şi pentru grupuri sociale, şi pe consolidarea capacităţii autorităţilor locale de a asigura accesul egal al locuitorilor la serviciile oferite).
- ***D.u.*** şi transformări sociale (centrată pe analiza fenomenelor sociale urbane, cu accent pe participarea persoanelor dezavantajate la procesul de ameliorare a vieţii urbane, amestecul social din centrele istorice ale oraşelor, conştientizarea publică a problemelor urbane etc. prin parteneriate între diverşi actori : autorităţi locale, universităţi, sectorul privat, sectorul nonguvernamental).
- Durabilitatea socială a zonelor istorice (promovarea proiectelor de revitalizare fără a distruge elementele culturale şi fără a disloca locuitorii acestor zone).
- Guvernanţă urbană şi participare (formarea capacităţii planificatorilor urbani prin însuşirea cunoaşterii privind formularea şi implementarea noilor politici urbane).

3. Agenda Locală 21. Conferinţele Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare Durabilă (Rio de Janeiro, 1992), pentru Dezvoltare Socială (Copenhaga, 1994), pentru Femei (Beijing, 1995) şi pentru Aşezările Umane (Istanbul, 1996) au oferit statelor participante un mediu favorabil pentru crearea strategiilor de dezvoltare durabilă la nivel local. În România, acest proiect a avut ca obiectiv dezvoltarea capacităţii autorităţilor locale, creşterea participării publice în procesul de planificare multisectorială, alături de instruirea şi cooperarea dintre diferiţi actori locali, acordând asistenţă pentru elaborarea şi implementarea unor proiecte ale Agendei Locale 21 în nouă oraşe-pilot. Documentul final al Agendei Locale 21 este structurat pe trei componente :

- Strategia Locală de Dezvoltare Durabilă cuprinde o analiză a situaţiei actuale a oraşului privit din trei puncte de vedere (social, economic şi de mediu), urmată de formularea obiectivelor şi scenariilor de dezvoltare pe termen mediu şi lung.
- Planul Local de Acţiune stabileşte priorităţile şi paşii care trebuie urmaţi, evaluarea financiară a acţiunilor şi stabilirea resurselor şi a modalităţilor de accesare a unor finanţări externe.
- Portofoliul de Proiecte Prioritare cuprinde proiectele importante rezultate în urma aplicării strategiei coerente privind dezvoltarea pe termen mediu şi lung a oraşului.

Având în vedere experienţa acumulată, Guvernul României a decis extinderea programului AL 21 în peste 40 de oraşe, în perioada 2003-2007.

4. Programul „A new commitment to neighbourhood renewal". Marea Britanie a fost printre primele state membre UE care au elaborat un Plan Naţional de Acţiune pentru Incluziune Socială. Programele teritoriale cu fonduri speciale pentru anumite zone au constituit centrul politicilor urbane în Regatul Unit încă din anii '60, odată cu lansarea Ariilor Prioritare Educaţionale. În 2003, Unitatea pentru Excluziune Socială, continuând această abordare teritorială, a elaborat un plan de acţiune ce se adresează nivelului local, având drept obiective strategice :

- Atenuarea şomajului şi criminalităţii, ameliorarea stării de sănătate, acces la locuire adecvată şi un mediu sănătos în cele mai sărace comunităţi ;
- Diminuarea diferenţelor între comunităţile cele mai sărace şi restul ţării.

Activitatea Unităţii pentru Excluziune Socială este centrată pe combaterea deprivării la nivelul comunităţii, deoarece la acest nivel se evidenţiază cele mai profunde disparităţi. Unitatea teritorială utilizată nu are o definiţie exactă, percepţiile locale asupra ei putând fi definite de linii naturale. Guvernul a introdus Fondul pentru Refacerea Comunităţilor (*Neighbourhood Renewal Fund*), limitat însă la 88 de autorităţi locale cu probleme sociale.

5. Programul URBACT urmăreşte dezvoltarea schimburilor de experienţă între oraşele europene care au fost implicate în programul URBAN, iniţiativă comunitară a UE în vederea reabilitării economice şi sociale a oraşelor şi cartierelor aflate în criză pentru promovarea ***d.u.*** durabile. URBAN a promovat o abordare integrată a ***d.u.*** durabile, un accent deosebit fiind pus pe promovarea incluziunii sociale şi a oportunităţilor egale. În cadrul URBACT, temele proiectelor sunt extrem de diverse : excluziune socială, integrarea imigranţilor, integrarea populaţiei tinere, regenerarea urbană fizică, dezvoltarea economică locală, parteneriatul public-privat, insecuritatea etc. Începând cu acest an, oraşele şi municipiile româneşti pot accesa programul comunitar URBACT, respectiv proiectul „Sprijin pentru oraşe”, adresat cu precădere noilor state membre UE. Proiectul este dedicat oraşelor care vor să dezvolte proiecte de ***d.u.*** finanţabile în cadrul programelor operaţionale pentru perioada de programare 2007-2013.

Dezvoltare urbană şi urbanism în România

Dezvoltarea urbanistică (vezi *planificare teritorială*) presupune proiectarea şi executarea unor lucrări de echipare a spaţiului care echivalează cu transformarea terenului liber în teren urbanizat (Pascariu, 2004, p. 29). Acest proces implică o serie de responsabilităţi ce revin administraţiei publice locale.

Înainte de 1989, ***d.u.*** era marcată de conceptul de sistematizare. Acesta avea drept scop „organizarea judicioasă a teritoriului ţării, judeţelor şi comunelor, a localităţilor urbane şi rurale, zonarea funcţională privind modul de folosinţă a terenului, stabilirea regimului de înălţime, a densităţii construcţiilor, precum şi a densităţii locuitorilor, a spaţiilor plantate şi de agrement, echiparea cu dotări social-culturale, cu lucrări tehnico-edilitare şi căi de comunicaţie şi transport, păstrarea şi îmbunătăţirea mediului înconjurător, punerea în valoare a monumentelor istorice şi de artă şi a locurilor istorice, creşterea eficienţei economice şi sociale, a investiţiilor, şi îmbunătăţirea continuă a condiţiilor de muncă, de locuit şi odihnă pentru întreaga populaţie” (Legea nr. 58/1974).

Se prevedea concentrarea în zona centrală a tuturor serviciilor, insuficiente în cele mai multe cazuri, astfel încât „cartierele dormitor” să îndeplinească o singură funcţie, cea rezidenţială, bazându-se pe creşterea densităţii construcţiilor pe unitatea de suprafaţă şi predominanţa habitatului în blocuri. Organizarea judicioasă a spaţiului urban pe zone funcţionale reprezenta o cerinţă rezultată din industrializarea de tip extensiv. Viaţa urbană era puternic marcată de apariţia şi funcţionarea marilor întreprinderi industriale.

Pot fi stabilite două categorii de probleme cu care se confruntă oraşele din România de azi :

- probleme moştenite (Popescu, 2005, p. 108) : activităţi economice la scară mare şi productivitate mică – gigantismul industrial şi monospecializarea industrială, depăşite tehnologic şi cu capacitate redusă de adaptare –, orientarea limitată a activităţilor economice, implantarea artificială a industriilor, forţă de muncă necalificată sau slab calificată, servicii publice centralizate ca finanţare şi funcţionare, fond de locuinţe de calitate slabă şi întreţinut necorespunzător ;
- probleme generate de procesul de tranziţie : declinul activităţilor industriale, cerere crescută de utilităţi, bugete locale deficitare, degradarea mediului, degradarea fondului de locuinţe, expansiunea urbană necontrolată, planificare urbană nefuncţională, probleme legate de descentralizarea administrativă, scăderea nivelului de trai, fenomene de dezintegrare socială.

În noua legislaţie românească (Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul), activitatea de urbanism stabileşte direcţiile dezvoltării spaţiale a localităţilor urbane şi rurale în acord cu potenţialul acestora, urmărind o serie de aspecte legate de asigurarea accesului la infrastructură, servicii publice şi locuinţe pentru toţi locuitorii, utilizarea eficientă a terenurilor, protejarea şi valorificarea patrimoniului cultural şi natural, protejarea împotriva dezastrelor naturale, crearea condiţiilor pentru satisfacerea cerinţelor speciale ale grupurilor vulnerabile : vârstnici, persoane cu handicap, copii. Din păcate, aplicarea legislaţiei existente nu reuşeşte să rezolve decât o mică parte a problemelor enumerate, deoarece sunt necesare strategii de ***d.u.*** care să abordeze integrat problemele economice, sociale şi de mediu din ariile urbane, prin programe simultane de renovare a mediului urban, de reabilitare a infrastructurii de diferite tipuri, de dezvoltare economică şi promovare a ocupării, de integrare a grupurilor etnice şi de protecţie a mediului.

Amalia VÎRDOL

E

Educația ca instrument al dezvoltării sociale

Termenul de faţă dezvoltă tema relaţiei dintre **educaţie** (*e.*) şi dezvoltare socială (vezi *dezvoltare socială*) pornind de la punctele de vedere radical opuse ale funcţionalismului tehnologic şi şcolii capitalului uman (vezi *capital uman*), pe de o parte, şi ale criticii şcolii acreditărilor şi sociologiei marxiste, pe de altă parte. Vom aborda posibilitatea dezvoltării sociale adoptând calea de mijloc a discursului comunitarian, care vede prosperitatea individului condiţionată de cea a colectivităţilor şi de coeziunea lor. Din această perspectivă, şcoala poate fi un instrument de reducere a inegalităţilor structurale (vezi *inegalităţi economice*), de capacitare a cetăţeniei active, de suport pentru integrarea pe piaţa muncii şi chiar o instituţie de dezvoltare în sine, cu condiţia ca investiţiile în dezvoltare prin ***e.*** să fie distribuite echitabil.

Concepţiile privind impactul şcolii asupra dezvoltării sociale pot fi organizate în trei mari dimensiuni : o perspectivă liberală, intitulată funcţionalism-tehnologic, una pe care aş intitula-o comunitariană, specifică orientării denumite actualmente „a treia cale”, şi o orientarea critică, cu rădăcini adânci în gândirea socială marxistă şi weberiană. În timp ce primele două curente au stimulat elaborarea unor viziuni şi politici de dezvoltare prin ***e.***, punctul de vedere critic este mai puţin optimist în ceea ce priveşte potenţialul reformator al ***e.***, subliniind mai ales caracterul aporetic al tuturor încercărilor de a spori bunăstarea şi de a democratiza societatea prin mecanismele şcolii convenţionale. Celor trei curente de gândire le sunt asociate doctrine social-politice uşor identificabile şi au fost promovate de gânditori cu orientări ideologice aflate în polemică.

Educaţie şi dezvoltare : perspective teoretice

„***E.*** este un tip de investiţie crucial pentru exploatarea tehnologiei moderne” se afirma în introducerea unuia dintre cele mai importante volume de sociologie a ***e.*** britanice anterioare crizei petrolului (Halsey, Anderson şi Floud, 1961 p. 1). Pentru *tehnofuncţionalism*, oferta unui sistem educativ puternic dezvoltat este un răspuns la cerinţele (imperativele funcţionale) ale producţiei industriale : 1. dezvoltarea resurselor umane ; 2. selecţia şi alocarea justă a acestor resurse ; şi 3. realizarea coeziunii sociale prin transmiterea către noile generaţii a valorilor centrale ale respectivei societăţi. Industrializarea accelerată din ţările comuniste a impus, în mod ironic, o viziune similară cu

privire la gestiunea resurselor umane în perioada „revoluţiei tehnico-ştiinţifice". În condiţiile unei economii planificate, şcoala trebuia să producă executanţii necesari unei infrastructuri economice în continuă diversificare şi creştere, suferind un control strict, materializat în conţinuturi şi planuri de şcolarizare unice, prin interzicerea formelor alternative de ***e.*** şi prin tentative de influenţare a dinamicii demografice.

Economiştii şcolii capitalului uman, precum Becker (1997) şi Denison (1964), au vizat să demonstreze că investiţia în şcoală poate fi rentabilă, ea producând nu numai beneficii individuale, ci şi sociale. Potrivit lui Bonavot (*apud* Young, 2000, p. 747) „principala contribuţie a ***e.*** la creşterea economică a fost aceea de a creşte calitatea competenţelor cognitive ale forţei de muncă şi îmbunătăţirea consecutivă a productivităţii ei marginale". Pentru perioada 1929-1957, Denison (1964) a arătat că aproximativ 25% din sporul venitului naţional pe cap de locuitor al SUA poate fi atribuit creşterii numărului de ani de instrucţie ai forţei de muncă americane. Multe studii ulterioare au confirmat statistic importanţa augmentării nivelului de ***e.*** pentru dezvoltarea economiilor naţionale. Potrivit unui studiu al BM (vezi *Banca Mondială ca actor al dezvoltării sociale*) din 1995, doar 16, respectiv 20 de procente din bogăţia globală sunt atribuibile valorilor produse şi resurselor naturale, în timp ce restul de 64% este alcătuit din resursele umane ale planetei.

Astfel de rezultate au produs entuziasm printre cei care susţineau ideea că problemele de dezvoltare ale societăţilor pot fi rezolvate în bună măsură prin intervenţii la nivelul ***e.*** Studiile ulterioare au ajuns la concluzii mai puţin bune sau chiar contrare. Putem spune că teoriile care atribuie fără echivoc sporirii capitalului uman virtutea de a produce direct bunăstare aparţin astăzi unui curent de gândire învechit.

Încă din anii '80, economiştii au dovedit că acumularea de capitaluri fixe, monetare sau de capital uman nu produce direct sporul economic, resursa de creştere trebuind să fie căutată în altă parte. Dintre factorii importanţi ai creşterii, au fost menţionaţi productivitatea muncii sau, mai insistent, politicile economice (Easterly şi Levine, 2001), eficienţa guvernamentală (Olson, 1998) sau capitalul social (Putnam, 1993).

Datele arată că acumularea de capital uman nu are un efect unitar, impactul acesteia depinzând de factori de context. În timp ce în perioada 1970-1996, creşterea nivelului de instrucţie a fost corelată în toate ţările, în mod pozitiv, cu îmbunătăţirea condiţiilor de trai, măsurată prin speranţa de viaţă la naştere şi mortalitatea infantilă, relaţia investiţiei în ***e.*** cu evoluţia economică este mai puţin clară (Young, 2000). Se poate demonstra că, în multe ţări, mai ales în cele în curs de dezvoltare (Africa, America Latină, Asia) – vezi Pritchett (2001) –, în anumite perioade, creşterea nivelului de instrucţie al populaţiei are o relaţie negativă cu măsurile creşterii economice. Autorul susţine trei explicaţii pentru efectul aparent negativ al creşterii nivelului de instrucţie al populaţiei asupra performanţelor macroeconomice:

1. Lipsurile structurii instituţionale, dar şi absenţa unor oportunităţi de angajare satisfăcătoare determină adeseori folosirea în modalităţi prădalnice a competenţelor şi statusului acumulate în şcoli. O astfel de evoluţie este întâlnită precumpănitor în ţările în care, în condiţiile lipsei unui sector economic independent suficient de dezvoltat, personalul educat este angajat mai ales în sectorul public, pe care îl parazitează şi îl paralizează, contribuind la ineficienţa acestuia şi la stoparea creşterii economice. O asemenea politică de ocupare poate avea efecte economice şi instituţionale negative: salariile plătite funcţionarilor angajaţi în sinecuri sărăcesc guvernul,

iar eficienţa instituţiilor publice scade ca urmare a umflării structurilor birocratice şi a diminuării credibilităţii sectorului public.
2. Ratele de creştere a cererii pentru forţa de muncă educată au sporit în mod diferit de la o ţară la alta (fiind influenţate de transformările sectoriale, de politicile particulare şi de diferenţele în viteza asimilării unor tehnologii), astfel că ţări care porneau de la condiţii diferite au valorificat pe căi specifice resursele umane create prin ***e.***
3. Şcolaritatea nu are aceeaşi eficienţă în toate ţările. Chiar dacă programele sunt similare, modul de organizare al ***e.*** poate duce la diferenţe sensibile între absolvenţi în ceea ce priveşte competenţele pe care ei ar trebui să le stăpânească.

Concepţiile tehnofuncţionaliste au fost erodate de neîncrederea din ce în ce mai acută manifestată de la mijlocul anilor ’60 în virtuţile modernizării, ale industrializării, cât şi faţă de modul de organizare liberală a economiei. Sociologii, dar nu numai ei, reluând tema meritocraţiei, au criticat utopiile ce prefigurau o accentuată democratizare a societăţii pe baza creşterii accesului la ***e.***, ridicând semne de întrebare chiar şi în ceea ce priveşte funcţiile considerate evidente ale şcolii, cum ar fi aceea de formare a forţei de muncă calificate sau chestionând presupoziţia rentabilităţii sociale a investiţiei în ***e.***

Pentru cei din şcoala acreditărilor, printre primii critici „din interior” ai utopiilor meritocratice şi funcţionaliste (Collins, 1979), diplomele, spre exemplu, nu arată competenţele profesionale sau educative ale individului, ci sugerează în termeni foarte generali nişte calităţi ale persoanei. Confuzia dintre semnul calificării profesionale, diplomă şi competenţele profesionale efective poartă denumirea de *credenţialism*, iar societatea care se bazează exclusiv pe diplome oficiale pentru a plasa persoane în poziţii ocupaţionale a fost denumită de către Collins (1979) „societatea acreditărilor”. Accentul pe diplome nu este, din acest punct de vedere, decât una dintre căile prin care unele grupuri profesionale monopolizează accesul la anumite poziţii ocupaţionale avantajoase.

Marxiştii au încercat să demonstreze că sistemele educaţionale moderne nu fac altceva decât să reproducă inegalităţile sociale prin diverse mecanisme, celor din categoriile deprivate transmiţându-li-se şanse sociale reduse prin procesele eşecului şcolar. Potrivit americanilor Bowles şi Gintis, între conţinutul ***e.*** formale şi cerinţele la nivel atitudinal ale întreprinderilor capitaliste există o corespondenţă, şcolile selectând şi pregătind oamenii pentru diversele poziţii presupuse de diviziunea socială a muncii. Diverşi sociologi (Bowles şi Gintis, Pierre Bourdieu, Basil Bernstein) au încercat să dezvăluie tehnicile prin care şcoala justifică eşecurile educaţionale ale copiilor din clasele muncitoreşti. Este de condamnat, consideră aceştia, apelul la argumentul înzestrării genetice prin care se încearcă explicarea rezultatelor şcolare în termeni de inteligenţă sau de alte aptitudini sau la indicarea anumitelor tare culturale care descurajează investiţiile educaţionale din partea părinţilor sau a copiilor.

Comunitarianismul sau calea de mijloc a coeziunii sociale

La baza viziunii despre societate şi a politicilor sociale aferente stau concepte precum cele de societate civilă, capital social, coeziune socială, incluziune socială sau participare. Spre deosebire de concepţia liberală, care are în centrul ei individul, a cărui propăşire o vede atât ca obiectiv, cât şi ca metodă, „a treia cale” subliniază importanţa colectivităţilor,

dependenţa bunăstării individuale de apartenenţa şi relaţionarea cu comunităţile, care se manifestă în asociaţii şi reţele. Şi datorită caracterului său aparent neutru politic, acest tip de discurs a constituit principala resursă ideatică a politicilor sociale adoptate de UE în domeniul ***e.***

Starea indezirabilă a societăţii, în această perspectivă, este cea de lipsă de coeziune socială, care poate privi atât comunităţile mici, cum sunt vecinătăţile sau micile aşezări rurale, cât şi grupările umane mari de mărimea naţiunilor. Dezvoltarea socială urmăreşte cu acelaşi interes atât bunăstarea individuală, cât şi coeziunea socială (vezi *dezvoltare socială*). Armonia socială este conceptualizată şi la nivelul structurilor obiective, ca opus al polarizării sociale sau al incidenţei sărăciei, dar şi la nivelul individual al practicilor şi al structurilor atitudinale, ca identificare cu normele şi simbolurile colectivităţii, manifestându-se prin toleranţa pentru diversitate, participarea la activităţile sale curente acceptate şi incluziunea în diverse reţele interacţionale.

Cum poate contribui educaţia la dezvoltarea socială ?

Odată identificate palierele critice ale coeziunii sociale, ţintele politicilor educaţionale cu efect asupra dezvoltării sociale devin clare : 1. ***e.*** ca mijloc al sporirii coeziunii sociale la nivel structuralmacro ; 2. ***e.*** ca mijloc de promovare a incluziunii sociale a individului prin două componente care pot fi tratate separat : 2a) promovarea unei atitudini active faţă de provocările mediului, faţă de problemele colectivităţii şi faţă de propriile drame ; 2b) susţinerea competenţelor economice şi sociale ale individului în vederea unei capacităţi sporite de integrare pe piaţa muncii ; şi, în final, 3. şcoala ca instituţie de acţiune concretă de dezvoltare. Aceste dimensiuni se întrepătrund în multe aspecte, astfel că tăieturile operate de autor nu trebuie absolutizate.

1. *Educaţia ca mijloc de reducere a inegalităţilor structurale*

Polarizarea socială şi corolarul ei – sărăcia – au fost demult stabilite drept caracteristici strâns corelate cu funcţionarea mecanismelor şcolare. Constatându-se faptul că biografiile socio-economice sunt puternic corelate cu durata rutelor şcolare, reformatorii sociali din ţările occidentale au găsit, după cel de-al doilea război mondial, o soluţie simplă la problema democratizării, adică a asigurării accesului cât mai vast la diversele atribute economice, sociale, politice şi culturale ale cetăţeniei : sporirea accesului la ***e.*** (vezi *valori ale dezvoltării sociale* : *egalitatea oportunităţilor educaţionale şi sociale*). Astfel de politici s-au bazat pe o creştere economică susţinută asociată expansiunii sectoarelor industriale şi de servicii ale economiilor.

Evaluarea reformelor educaţionale din cea de-a doua jumătate a secolului trecut, incitată de mişcările sociale de la sfârşitul anilor ’60, a arătat că, deşi s-au înregistrat niveluri ridicate ale mobilităţii şcolare, aceasta a fost în mod precumpănitor structurală şi a însoţit o scădere nesatisfăcătoare a inegalităţilor de şanse (Boudon, 1973). Mai concret, inegalitatea s-a menţinut prin creşterea permanentă a lungimii carierelor şcolare necesare pentru ocuparea unor poziţii sociale înalte, devalorizarea diplomelor obţinute la niveluri şcolare inferioare şi conservarea inegalităţilor de acces la toate nivelurile de învăţământ, dar mai ales la formele superioare sau de elită ale ciclului şcolar. În consecinţă, nu numai că societăţile în care a activat „statul bunăstării” au rămas inegalitare, dar şi democratizarea şcolii a fost în cea mai mare măsură iluzorie.

Politicile de reducere a inegalităţilor de şanse se lovesc de câteva obstacole structurale sau ideologice, precum şi de provocări al căror răspuns este încă în suspensie :

a) Un anumit nivel al inegalităţilor este justificat prin doctrina meritocratică, ce prevede realizări şcolare diferenţiate în funcţie de talentul şi efortul fiecăruia, egalitatea de şanse privind doar anularea impactului pe care originea socială îl are asupra rezultatelor şcolare.
b) Tendinţele de marketizare ale furnizării învăţământului, prin creşterea posibilităţilor de alegere în domeniul serviciilor educaţionale şi stimularea competiţiei între şcoli, finanţarea indirectă, prin cupoane şcolare, descentralizarea deciziilor privind politicile educaţionale şi accentul pus pe eficienţa măsurată prin rezultatele la teste standardizate intră adeseori în conflict cu obiectivele sociale ale politicilor educaţionale. Unul dintre efectele cele mai frecvent atestate ale acestor politici este acela de adâncire a diferenţierii dintre şcoli.
c) Creşterea ratelor de acces la anumite niveluri şi forme de învăţământ este automat contracarată de inflaţia diplomelor, fenomen teoretizat în detaliu de adepţii şcolii acreditărilor. Diplomele atestă apartenenţa legitimă la grupuri de status – inerent stratificate, astfel că sporirea accesului la un anumit certificat educaţional nu face decât să-l descalifice ca titlu de nobleţe socială şi să forţeze introducerea unor simboluri diferenţiatoare noi.

Astfel de observaţii şi probleme califică intenţia anulării inegalităţilor de şanse ca fiind strict utopică. Combaterea inegalităţilor de şanse şcolare a luat în ultimele decenii forma unor politici mai specific orientate către asistarea grupurilor defavorizate aflate în situaţie de realizare şcolară precară şi care prezintă cel mai mare risc de excluziune socială. Acestea sunt formate în ţările dezvoltate, de copiii din familiile cele mai sărace, de copiii cu anumite dizabilităţi sau de copiii din familiile de imigranţi. În România, diverse analize au stabilit riscul major de abandon al copiilor din familiile nevoiaşe, mai ales al băieţilor din mediul rural, al copiilor din familiile rome sau al celor cu nevoi speciale (Jigău, 2002). În cazul acestor grupuri, politicile educaţionale trebuie combinate cu măsuri de natură socială, capabile să egalizeze şansele şcolare, prin anularea riscului de abandon şcolar şi printr-un accent pe rezultate şcolare bune.

2a. *Educaţia ca mijloc de capacitare a cetăţeniei active*

În versiunea „celei de-a treia căi”, dezvoltarea socială trebuie să se bazeze, în mare măsură, pe acţiunea autonomă şi responsabilă a cetăţenilor. Pentru aceasta, ei trebuie înzestraţi cu resurse atitudinale şi competenţe în vederea rezolvării dilemelor sociale prin acţiune colectivă. Persoana care deţine astfel de caracteristici, prin care este aptă să fie un „agent al schimbării”, poartă, în discursul UE, dar şi al unor specialişti în dezvoltare anglo-saxoni, titulatura de „cetăţean activ”. ***E.*** morală şi dezvoltarea virtuţilor civice sunt funcţii fundamentale ale şcolii în accepţiunea teoreticienilor comunitarieni (Etzioni, 1997).

Locul şcolii în promovarea cetăţeniei active este discutabil. Competenţele cetăţeneşti, precum şi atitudinile active din punct de vedere social şi politic sunt corelate cu durata carierei şcolare, însă analizele pe serii temporale ale lui Nie, Junn şi Stehlik-Barry (1996) arată că factorul important este şcolarizarea relativă – nivelul de instrucţie raportat la cel al celorlalţi concetăţeni –, şi nu durata absolută a şcolarităţii. Cei mai

instruiţi sunt şi cei mai activi, astfel că şcoala pare încă o dată un mecanism de producere a inegalităţii, de data aceasta prin generarea unei elite educate de cetăţeni activi.

Dacă facem abstracţie de acest mecanism supărător, studiile arată că şcolile pot fi eficiente în promovarea atitudinilor şi competenţelor civice. Majoritatea analizelor de evaluare a programelor de ***e.*** civică atestă importanţa ***e.*** informale şi *non-formale* precum şi caracterul critic al stabilirii conţinuturilor pentru orele formale de pregătire civică (Torney-Purta, 2002). Şcoala nu trebuie să fie doar un context neutru de familiarizare cu discursul civic, ci chiar locul de practicare a ideologiilor inclusive, democratice şi participative. Din acest punct de vedere, crearea unui climat democratic în şcoală prin implicarea elevilor în procesul decizional de la nivelul unităţii de învăţământ sau al clasei este importantă, laolaltă cu exersarea abilităţilor participative prin angajarea în diverse activităţi extraşcolare.

2b. *Şcoala şi integrarea pe piaţa muncii*

Sărăcia şi excluziunea socială (vezi *excluziune socială şi sărăcie*) se datorează, în multe situaţii, poziţiilor fragile ale indivizilor pe piaţa muncii, cauzate de calificări insuficiente. Când problema apare imediat la ieşirea din sistemul educativ formal, situaţia poate fi explicată prin probleme de orientare şcolară şi profesională, de eşec şcolar sau prin inadecvarea programelor şcolare la nevoile angajatorilor. Pe lângă măsurile de combatere a eşecului şcolar, care trebuie să depăşească obiectivul formal al evitării abandonului şi să se concentreze pe rezultatele concrete ale elevilor, sunt necesare intervenţii şi servicii corespunzătoare problemelor identificate.

Un set de soluţii vizează dezvoltarea serviciilor de consiliere în carieră. Acestea trebuie să ţină cont de perspectivele de dezvoltare economică pe termen lung ale regiunii – ceea ce nu este niciodată o sarcină simplă – şi de imperativele evitării eşecului şcolar şi ale incluziunii sociale.

Sistemul şcolar poate produce necazuri absolvenţilor prin programe şi strategii didactice puţin utilizabile în economie, chiar în cazul în care specializările sunt potrivite. În asemenea cazuri, rentabilitatea unui angajat este scăzută de costurile de selecţie şi de formare. Întrucât elaborarea curriculumului şi stabilirea modalităţilor de implementare constituie subiectul multor interese care pot intra în coliziune (profesori, angajatori, părinţi), schimbarea programelor de învăţământ este una dintre cele mai dificile sarcini ale oricărei reforme educaţionale. Se poate aprecia că, în multe situaţii în care investiţiile în ***e.*** au produs beneficiile economice aşteptate, explicaţia poate fi găsită în programe educaţionale potrivite obiectivelor de creştere economică, precum în ţările din Extremul Orient (Hatos, 2006a).

Calificările pot deveni inutile din cauza modificărilor din structura ocupaţională sau a evoluţiilor tehnologice, situaţie care intervine, de obicei, mai târziu în ciclul vieţii, dar poate avea consecinţe sociale catastrofale. Mulţi dintre românii aflaţi înt-o stare de sărăcie extremă au fost afectaţi, la un moment dat, de restructurarea industrială şi nu au reuşit să revină pe piaţa muncii din cauza lipsei unor calificări utilizabile. Soluţia promovată în ultimul timp pentru acest gen de situaţii marcate de instabilitatea locurilor de muncă este ***e.*** continuă sau ***e.*** adulţilor. Elaborarea unor programe educaţionale adecvate poate fi adeseori dificilă, dar, cu toate acestea, recalificarea este văzută de mulţi ca fiind singura şansă pentru cei aflaţi în şomaj (Esping-Andersen, 2000). Importanţa acordată ***e.*** continue de către UE subliniază faptul că deprinderile şi cunoştinţele dobândite în decursul

copilăriei şi tinereţii nu mai sunt suficiente, iar adaptarea la condiţiile economiei contemporane presupune participarea la activităţi educaţionale pe tot parcursul vieţii. De aceasta depind nu numai locurile de muncă, ci şi participarea socială, culturală şi politică a cetăţenilor şi coeziunea socială prin consecinţele ecluziunii.

3. *Şcoala ca instituţie de dezvoltare*

Efectele de dezvoltare ale şcolilor discutate până acum sunt fie indirecte, fie survin prin procese care se derulează pe termen lung. O calitate a şcolilor ce nu trebuie trecută cu vederea este capacitatea de a mobiliza resursele comunităţilor pentru soluţionarea unor probleme colective.

Această virtute derivă în primul rând din resursele specifice şcolii. În regiunile deprivate, şcoala poate furniza persoanele cu calităţile de leadership necesare organizării acţiunilor de dezvoltare. Prin reunirea unui număr mare de persoane în jurul unor activităţi şi interese comune, şcoala reprezintă şi un microcontext de mobilizare a acţiunii colective. Pentru ca această mobilizare să se producă, şcoala trebuie să aibă nu numai un management eficient, dar şi o orientare sistematică spre vecinătate sau spre comunitate, prin implicarea părinţilor, a absolvenţilor sau a altor actori din afara sa în diverse activităţi. Nu numai infrastructura fizică ar trebui să beneficieze de pe urma acestei contribuţii a şcolii, ci şi capitalul social al comunităţilor. Capitalul social extrafamilial al elevilor are un efect pozitiv asupra rezultatelor şcolare (Coleman, 1988), iar coeziunea socială a comunităţilor poate preveni apariţia unor fenomene grave precum delincvenţa juvenilă.

Proiectele de dezvoltare constituie, pe de altă parte, o miză pentru şcoala însăşi, pentru elevi şi cadre didactice deopotrivă. Pe de o parte, activităţile de dezvoltare organizate de şcoală sunt o foarte bună situaţie de ***e.*** non-formală sau informală, cea mai eficientă cale de însuşire a deprinderilor civice, iar pe de altă parte, orice şcoală are interesul de a avea vecinătăţi cu cât mai puţine probleme. În plus, un beneficiu indirect al participării intensive a şcolii la dezvoltarea comunităţilor este transparenţa sporită a şcolii în raport cu părinţii şi cetăţenii din vecinătate.

Studii recente (Hatos şi Chioncel, 2006c) indică faptul că implicarea şcolilor în proiecte de dezvoltare, în România, depinde de voluntarismul unor profesori şi de arbitrarul directorilor de instituţii educative. Mai mult, astfel de activităţi sunt mai frecvente în şcolile în care ponderea elevilor din „clasa mijlocie profesională” este mai mare. Există astfel riscul ca participarea la proiecte de dezvoltare să contribuie la sporirea inegalităţilor sociale şi a decalajelor zonale. Este evident că tocmai şcolile şi vecinătăţile mai puţin avantajate trebuie implicate în programe de dezvoltare, obiectiv care necesită politici speciale.

Educaţia şi ca instrument al dezvoltării sociale în România

Învăţământul românesc este într-o criză care este negată de puţini dintre actorii implicaţi. Anumite caracteristici ale crizei pot avea efecte sociale îngrijorătoare pe termen lung. În primul rând, organizarea actuală a sistemului de învăţământ contribuie într-o măsură semnificativă la polarizarea socială şi la generarea unei categorii mari de „excluşi sociali” (vezi *excluziune socială*) (Mihăilescu, 2005). Acesta este rezultatul neparticipării, al

ratelor mai mari de abandon sau de eşec şcolar în rândurile unor categorii dezavantajate şi insuficient protejate împotriva riscurilor sociale, precum locuitorii din mediul rural, romii şi tinerii cu dizabilităţi. O altă problemă o constituie mediocritatea calitativă a învăţământului românesc, evidenţiată de comparaţiile internaţionale prilejuite de studii precum PISA, PIRLS şi TIMMS sau de clasificările mondiale ale universităţilor. Productivitatea absolvenţilor români este scăzută sau, altfel spus, societatea suportă costuri mari ale lipsei de eficienţă ale sistemului de învăţământ. La astfel de probleme cu efecte societale pe termen lung am putea adăuga altele, precum corupţia din sistem şi autoritarismul, cu consecinţe atitudinale dezastruoase, sau inerţia curriculumurilor care afectează, din nou, calitatea capitalului uman.

Diverse politici şi programe naţionale, ca şi o serie de proiecte punctuale, au încercat să abordeze unele dintre aceste probleme. Programul „Cornul şi laptele", cel de reabilitare a şcolilor din mediul rural, condiţionarea alocaţiilor de participarea şcolară, distribuirea de rechizite gratuite, sistemul de burse pentru învăţământul secundar etc. au atacat problema participării şi a abandonului. În acelaşi timp, prin condiţionarea trecerii în ciclul secundar superior de un examen de competenţe, indiferent la factorii sociali şi instituţionali ai eşecului (examenul de capacitate), la fel ca şi printr-un sistem de burse pentru învăţământul superior, mascat sub titulatura de „locuri fără taxă", atribuite doar pe criterii de merit, sistemul de învăţământ românesc se comportă ca un reproducător de prim rang al sărăciei şi marginalizării. Lista lungă de măsuri de echitate socială în ***e.***, comparată cu rezultatele mediocre, exprimate de disparităţile de şanse educaţionale în creştere (MEC, 2005), sugerează că mecanismele producătoare de inegalităţi sunt la baza sistemului. Rezolvarea chestiunii calităţii învăţământului prin mecanisme de evaluare şi acreditare-reacreditare instituţională se lasă încă aşteptată, la fel ca şi soluţionarea celorlalte probleme amintite.

Este evident că, înainte de a contribui cu succes la dezvoltarea socială a României, învăţământul românesc trebuie să treacă el însuşi printr-o transformare radicală. Presiunea competitivităţii internaţionale a ţării, deschiderea pieţelor serviciilor educaţionale şi privatizarea unora dintre acestea pot constitui imboldul schimbării în bine sau contextul unei subdezvoltări cronice în învăţământul public românesc. Neexistând o politică europeană comună în domeniul ***e.***, în afara unor obiective generale precum cele expuse la Lisabona sau prin Procesul Bologna, instituţiile europene au pârghii relativ slabe pentru a schimba în bine faţa învăţământului din ţările membre (Stoica, 2006). Un imbold important din această direcţie poate veni totuşi prin Fondul Social European, prin orientarea prioritară a resurselor către proiecte de formare şi calificare profesională. Astfel de activităţi vor creşte calitatea forţei de muncă din ţară şi vor contribui la atenuarea inegalităţilor sociale, iar învăţământul îşi va dezvolta infrastructura şi latura aplicativă.

Adrian HATOS

Eficacitate

Eficacitatea (***e.***) este un concept evaluativ care măsoară gradul de realizare a obiectivelor printr-o intervenţie : o strategie, un plan de acţiune, un program etc. Se poate vorbi şi despre ***e.*** unei organizaţii, în sensul succesului misiunii ei ca urmare a ansamblului de programe pe care le derulează (Măţăuan, 1999).

Dintr-o perspectivă mai largă, a contextului în care sunt implementate intervenţiile, ***e.*** reprezintă gradul în care un element creat prin intervenţia respectivă îndeplineşte o funcţie, satisface o cerinţă funcţională specificată în sistemul respectiv. Din această perspectivă funcţionalistă, ***e.*** unei acţiuni poate fi pozitivă, nulă sau neutră (Zamfir, 1987) : aduce o schimbare pozitivă, negativă sau nu aduce nici o schimbare semnificativă în raport cu cerinţele sistemului. Există o anumită ambiguitate în conceptualizarea ***e.***, aceasta fiind definită uneori doar la nivelul intervenţiei respective, în acest caz chiar şi programele cu obiective discutabile fiind considerate eficace dacă obiectivele sunt atinse. Însă înţelesul de bază al ***e.*** se referă la impactul asupra realităţii ; schimbarea creată prin implementarea programului.

O problemă în evaluarea ***e.*** se referă la timpul în care efectele devin vizibile sau timpul în care efectele continuă să se producă/se menţin, cele mai reuşite intervenţii fiind considerate tocmai acelea care produc efecte pe termen lung, însă în acest caz ele sunt şi mai dificil de măsurat. Cătălin Zamfir (1987) enumeră câteva dificultăţi principiale în estimarea cu acurateţe a ***e.***, referindu-se la funcţiile oricărui element într-un sistem, dar aplicabile şi la programele sociale : determinarea cantitativă a efectelor, separarea efectelor diferitelor programe, listarea tuturor consecinţelor unui program, însumarea tuturor efectelor, care pot fi numeroase şi pot avea un caracter variat, pentru a estima ***e.*** globală a programului.

Cosmin BRICIU

Eficiență

Eficienţa (***e.***) este un concept evaluativ care măsoară raportul dintre rezultatele unei intervenţii (eficacitate) şi costuri. Cu alte cuvinte, este mai eficient un program care asigură mai bine „realizarea unui scop cu consumul cel mai mic de resurse, de efort” (Zamfir, 1987). Comparaţia între diferite programe din punctul de vedere al ***e.*** este din ce în ce mai importantă în contextul intensificării competiţiei pentru fonduri. Măsurarea eficacităţii este importantă nu doar din punct de vedere comparativ, ci şi pentru a îmbunătăţi performanţele programelor : ghidează efortul de planificare a resurselor investite şi redimensionarea obiectivelor unui program.

Pentru a putea derula această formă de evaluare, trebuie colectată în prealabil informaţia privind diferitele tipuri de costuri (prin evaluări de proces) şi efecte (prin evaluări de impact, vezi termenul). Este aşadar imposibil să fie realizate calcule de ***e.*** dacă nu este cunoscut impactul net al unui program. Din acest motiv, ***e.*** unui program

este mai uşor de evaluat după o perioadă de timp concludentă de la debutul implementării. Totuşi, pentru a fundamenta decizia cu privire la alocarea resurselor pe date, este necesară adesea evaluarea ***e.*** înainte de implementarea programelor (evaluări ex-ante), pe baza unor proiecţii cu privire la rezultatele aşteptate şi resursele necesare.

Sub forma sa economică, ***e.*** este mai uşor de calculat, ca raport între câştiguri şi cheltuieli (rentabilitate). Din punct de vedere istoric, se pare că evaluarea ***e.*** s-a extins la programele publice şi s-a cristalizat într-un set de reguli formale de analiză în anii ’30 în SUA. Răspândirea evaluărilor de acest tip într-un cadru instituţionalizat a fost stimulată de cercetările BM şi de aplicarea lor la nivelul Departamentului Apărării al SUA în 1960 (Rossi, Freeman, Lipsey, 2003, p. 366).

Două tipuri de analize răspund la întrebările legate de ***e.*** (vezi *analiza costurilor*) :

- analiza cost-beneficiu – relaţia dintre costuri şi rezultate, în termeni monetari ;
- analiza cost-eficacitate – costurile sunt raportate de această dată la fiecare unitate de „produs” (rezultate non-financiare) a programului, de exemplu, număr de vaccinuri, număr de copii alfabetizaţi etc.

Dificultăţile în aplicarea analizei de ***e.*** se referă la estimarea costurilor şi, mai ales, la imputarea unei valori monetare a rezultatelor non-financiare, ultima problemă fiind evident mai pregnantă în cazul programelor sociale. Controversa este mai puternică, de regulă, cu privire la modalităţile de monetizare a rezultatelor, de aceea „analiza cost-eficacitate este considerată o tehnică mai potrivită decât cea cost-beneficiu” (Rossi, Freeman, Lipsey, 2003, p. 372). Estimarea unei valori financiare a rezultatelor se poate face în funcţie de valoarea pe piaţă a unor bunuri sau servicii produse, atunci când acest lucru este posibil, prin calcule econometrice sau chiar estimări ale beneficiarilor cu privire la valoarea serviciilor pe care le primesc, fiecare dintre aceste alternative fiind vulnerabilă la critici. Calculele de acest tip reflectă, adeseori, doar o parte dintre efectele unei activităţi : atunci când efectele serviciilor oferite de o creşă sunt calculate în funcţie de preţul timpului câştigat la locul de muncă de către părinţi, efectele reale pot fi mai importante, de exemplu, menţinerea locului de muncă, ascensiunea profesională sau creşterea satisfacţiei cu viaţa.

Probleme legate de calcularea unei valori monetare apar însă şi cu privire la estimarea costurilor. În primul rând, costurile includ resursele investite în program, care pot fi de ordin financiar, fizic, de timp. Dificultăţile pot surveni din cauza unei contabilizări nesistematice a resurselor de către implementatori, ca urmare a caracterului nemonetar al unor resurse implicate (la fel ca şi în cazul beneficiilor), la aceste probleme adăugându-se varietatea tipurilor de costuri, nu întotdeauna luate în calcul sau posibil de calculat. În al doilea rând, la capitolul costuri sunt incluse şi aşa-numitele costuri de oportunitate, teoretic acestea fiind măsurate prin valoarea opţiunilor care nu mai sunt disponibile ca urmare a alegerii de a implementa un program ; la rândul lor, aceste costuri sunt rareori incluse în analiză. O altă problemă este cea a externalităţilor sau efectelor neintenţionate : deturnarea serviciilor oferite în cadrul unui program către familie, vecini, cunoscuţi, efectele asupra mediului înconjurător sau efectele asupra comunităţii din care fac parte beneficiarii. Programele de dezvoltare comunitară se confruntă cu riscul deturnării resurselor ca urmare a modalităţii specifice în care sunt implementate, prin participarea reţelelor comunitare, uneori bunurile sau serviciile distribuite prin program putând fi monopolizate de către acestea. Un astfel de program

poate avea efecte negative asupra comunităţii în ansamblu, încurajând o stare conflictuală între beneficiarii privilegiaţi ai programului şi celelalte persoane eligibile, dar excluse arbitrar din program. Deşi este vorba propriu-zis de efecte ale programului, pierderile de acest tip pot fi cumulate în cadrul costurilor unui program. Pentru programele sociale, două categorii de efecte nedorite sunt amintite frecvent (Rossi, Freeman, Lipsey, 2003) :

- efectul de dislocare : îmbunătăţirea situaţiei beneficiarilor poate duce la înrăutăţirea situaţiei altor indivizi care nu au fost ţintă a programului, de exemplu recalificarea profesională poate duce la disponibilizări ale persoanelor angajate în prezent ;
- efectul de vacuum : folosind acelaşi exemplu, al unui program de calificare ocupaţională, părăsirea locurilor de muncă ocupate anterior de către beneficiari.

Este important să fie selectată perspectiva care structurează demersul de evaluare a costurilor şi rezultatelor, întrucât acestea pot fi diferite pentru beneficiari, finanţatori, administratori ai programului sau alţi actori interesaţi de program. În plus, fiecare obiectiv al unui program trebuie analizat separat, în măsura în care acest lucru este posibil, în funcţie de costurile lui specifice.

Specialiştii enumeră o serie de împrejurări în care evaluarea ***e.*** este contraindicată (Rossi, Freeman, Lipsey, 2003, p. 367) : când sunt necesare costuri (financiare, resurse tehnice) prea ridicate faţă de costurile generale ale programului, când eficacitatea proiectului nu este contestată (fiind foarte ridicată sau foarte scăzută), când monetizarea resurselor şi a rezultatelor ar putea conduce la controverse politice, când datele nu sunt disponibile sau presupoziţiile cu privire la costuri şi beneficii sunt fragile (ultima precizare este valabilă în cazul evaluărilor ex-ante).

Peter H. Rossi consideră că rezervele faţă de conceptul de ***e.*** „se referă la o combinaţie între lipsa de familiaritate cu privire la procedurile analitice implicate, dificultatea de a imputa o valoare monetară pentru o parte dintre rezultatele programelor sociale şi lipsa disponibilităţii de a abandona programe care au fost evaluate intuitiv, de-a lungul timpului, ca având consecinţe pozitive" (2003, p. 367). De asemenea, că „există programe în care costurile depăşesc beneficiile, dar care sunt, cu toate acestea, importante şi trebuie continuate, de exemplu, programele pentru persoanele cu dizabilităţi severe" (Rossi, 2003, p. 387). Analiza nu devine nerelevantă nici în acest caz, comparaţia între alternativele de acţiune fiind necesară în continuare.

Cosmin BRICIU

Etica deciziilor în organizaţii

Apartenenţa la o organizaţie poate schimba drastic comportamentul indivizilor sau, chiar în situaţia în care persoana nu este influenţată de funcţia sa, cadrul organizaţional poate schimba semnificaţia **etică** a unei anumite **decizii** (***e.d.***).

Organizaţiile şi deciziile individuale

Organizaţiile dau indivizilor acces la poziţii de putere şi la resurse, astfel încât *deficienţele de caracter anterioare intrării în organizaţii pot produce efecte amplificate*. Astfel, o persoană lacomă care intră în administraţia publică într-o poziţie de decizie poate produce daune semnificative unei ţări întregi, dacă este implicată în acte de corupţie, iar o persoană rasistă cu putere decizională poate genera sau tolera politici publice discriminatorii cu impact asupra a milioane de indivizi. Efectul acţiunilor lor ar fi fost limitat dacă nu ar fi avut acces la poziţiile de decizie create de organizaţii.

Impactul sporit al deciziilor individuale odată cu accesul persoanelor la poziţii de decizie este relevant pentru înţelegerea legăturii dintre etica comportamentelor din organizaţii şi dezvoltarea socială. În societăţile contemporane, procesele de dezvoltare sunt promovate nu atât de indivizi, cât de organizaţii – care joacă astfel un rol esenţial în intermedierea relaţiei dintre iniţiativa individuală şi societate. Organizaţiile sunt cele care traduc intenţiile bune individuale în consecinţe sociale. O structură sau o cultură organizaţională care permite eşecuri morale sistematice şi nesancţionate ale membrilor săi este un risc pentru societate şi indirect pentru capacitatea acesteia de a se dezvolta (vezi *cultura organizaţională ca factor al dezvoltării*).

De asemenea, *anumite comportamente acceptate legal în sfera privată devin discriminatorii atunci când sunt exercitate în sfera publică*. Dacă o persoană preferă să nu interacţioneze cu romii sau consideră că femeile nu sunt potrivite în poziţii de conducere, acţiunile ei vor fi perfect legale atât timp cât se manifestă în viaţa sa personală. Nu este obligatoriu pentru nimeni, din punct de vedere legal, să-şi aleagă persoanele dintr-un anumit grup etnic sau să considere că ambele sexe au un potenţial profesional identic. Dacă însă această persoană ajunge într-o poziţie de decizie în cadrul unei organizaţii în care va stabili politica de recrutare a noilor angajaţi, toate prejudecăţile sale personale pot deveni acte de discriminare – chiar atunci când individul acţionează cu cele mai bune intenţii în ceea ce el/ea consideră a fi interesul comun.

Astfel, o persoană care nu este conştientă de semnificaţia etică a preferinţelor şi acţiunilor sale, precum şi o persoană care nu urmăreşte atent efectul în practică al deciziilor sale poate ajunge în ipostaze grave de eşec etic din cauza neglijenţei (cum ar fi cazurile de discriminare neglijentă – care apare nu din cauza intenţiilor discriminatorii, ci a neatenţiei faţă de structurile discriminatorii care influenţează decizia).

Pe de altă parte, *organizaţiile pot modifica esenţial discernământul etic al unor persoane.* Astfel, individul poate renunţa la discernământul său dacă se *autoinstrumentalizează*, considerând că misiunea sa este să „îndeplinească ordine” fără a se gândi la legitimitatea lor. Stanley Milgram a ilustrat acest risc în 1974 (Doise *et al.* 1996) arătând cum obedienţa unei persoane recrutate ca subiect într-un experiment faţă de ordinele unui experimentator cu legitimitate instituţională poate duce inclusiv la administrarea de şocuri electrice definite ca fiind letale unor complici ai experimentatorului (vezi *dublă dezumanizare* din *excluziune morală*). În acest sens, cultura organizaţională are inevitabil o dimensiune morală, deoarece poate încuraja sau descuraja sistematic exercitarea discernământului moral al indivizilor.

Deciziile luate în organizaţii ţin cont deseori de consideraţii complexe, iar impactul lor depinde de deciziile luate de alţi membri ai aceleiaşi organizaţii. Din această

perspectivă, oportunităţile decidenţilor dintr-o organizaţie de a se consulta cu alţi decidenţi înainte de luarea unor decizii, precum şi circuitul informaţiilor în organizaţia respectivă sunt variabile esenţiale ce influenţează decisiv capacitatea efectivă a persoanelor respective de a lua decizii etice.

Dacă individul devine membru al unei organizaţii puternice care îl *protejează de consecinţele greşelilor sale* (precum în firme-monopol sau, deseori, în administraţia publică), el nu va mai învăţa din greşeli şi îşi va pierde capacitatea de a judeca corectitudinea acţiunilor sale în ceea ce priveşte efectele pe care le are asupra celorlalţi. Alternativ, şi *expunerea repetată la consecinţele problematice moral* ale propriilor acţiuni poate duce la modificarea discernământului. În acest sens, unele profesiuni, precum medicina sau armata, îl expun pe individ în mod repetat la situaţii pe care o persoană obişnuită le-ar defini drept traumatice din punct de vedere moral (cum ar fi participarea la o acţiune care se soldează cu moartea unui om, fără să fie neapărat vorba despre vreun accident sau vreo eroare). În aceste condiţii, un profesionist medical sau militar cu experienţă îşi modifică radical sensibilitatea etică în raport cu restul societăţii.

Există şi consecinţe mai puţin grave ale apartenenţei la o organizaţie asupra discernământului etic. Atunci când activitatea din organizaţie îl pune pe individ în situaţii sociale noi, în contact cu persoane cu care anterior nu avusese contact, informaţiile sale despre lume se schimbă şi, posibil, grupul său de referinţă se schimbă. *Legea de fier a oligarhiei,* formulată de Robert Michels (în lucrarea sa despre partidele politice, publicată în 1911), se referă exact la procesul prin care liderii aleşi ai unei organizaţii devin tot mai asemănători cu liderii altor organizaţii concurente şi mai diferiţi de membrii de bază ai propriei organizaţii, pe măsură ce aceasta din urmă devine mai mare şi mai birocratizată (Vlăsceanu, 1993a). Transformarea se datorează faptului că activităţile cotidiene şi cercurile sociale ale tuturor liderilor organizaţiilor de o anumită importanţă socială sunt similare. Observaţia conform căreia „puterea corupe" se referă exact la acest fenomen de schimbare a propriei personalităţi sub influenţa contextului în care ne pune statutul ocupaţional.

Există diferite *mecanisme psihologice* care pot fi invocate pentru a înţelege felul în care participarea la activităţile unei anumite organizaţii ne modifică personalitatea. De exemplu, datorită *raţionalizării* tindem să ne schimbăm credinţele şi atitudinile pentru a fi cât mai concordante cu acţiunile pe care le-am întreprins în situaţiile în care am putut să alegem (Doise *et al.*, 1996). O anumită poziţie într-o organizaţie ne pune sistematic în situaţia de a face alegeri de anumit tip, în care suntem presaţi – dar nu complet constrânşi – să acţionăm într-o anumită direcţie. Tocmai această combinaţie de presiune şi de libertate este propice raţionalizării în sensul justificării ***e.d.*** favorizate de organizaţie. De exemplu, dacă o agenţie a statului are politica de a aloca beneficii sociale, dar este constrânsă de resursele financiare şi informaţionale în ceea ce priveşte cantitatea de sprijin pe care o poate oferi, este probabil ca treptat personalul care ia efectiv deciziile sau care este implicat în luarea acestora să ajungă la concluzia că solicitanţii respinşi nu merită, de fapt, să fie susţinuţi de către stat. Un profesor pus în situaţia de a tolera copiatul şi plagiatul din cauza lipsei mecanismelor organizaţionale de a le sancţiona poate ajunge la concluzia că nu este vorba despre abateri foarte grave – ş.a.m.d.

Cercetări asupra *atribuirii sociale* constată faptul că explicăm diferit comportamentul persoanelor cu un statut social ridicat faţă de cele cu un statut social scăzut : pe primele le considerăm mai autonome şi mai puţin influenţabile decât pe cele din urmă

(Doise *et al.*, 1996). Apartenenţa la o organizaţie ne modifică poziţia socială şi astfel ne poate pune în situaţia de a explica altfel decât până acum comportamentul anumitor oameni. Ca studenţi, putem considera că, în general, colegii noştri sunt persoane autonome şi rezonabile ; ca membri ai corpului didactic, vom ajunge mai frecvent la concluzia că studenţii sunt influenţabili şi nu au discernământ în urmărirea propriilor interese. Diferenţele de statut social între experţi şi membrii unei comunităţi defavorizate pot conduce la o atitudine similară de atribuire externă a comportamentului acestora, considerându-le alegerile ca pe un rezultat al unor influenţe externe mai degrabă decât o concluzie a propriei reflecţii şi deliberări.

Vulnerabilităţi etice ale organizaţiilor publice şi private

Putem clasifica organizaţiile în funcţie de tipul de actori responsabili de înfiinţarea lor, pe de o parte, şi de obiectivele pe care le urmăresc, pe de altă parte :

Tabelul nr. 1
Tipologia privat/public

	Actori privaţi	**Actori publici**
Pentru profit	**Firme private**	**Firme de stat**
Non-profit (urmăresc alte obiective : educaţie, justiţie etc.)	Organizaţii non-profit private (cu scop social, caritabil etc.)	Organizaţii non-profit publice (administraţie, şcoli, spitale publice etc.)

Pe de o parte, organizaţiile întemeiate de actori publici se confruntă cu problema *motivării* membrilor lor în vederea urmăririi performanţei – în mai mare măsură decât cele întemeiate de actori privaţi. Antreprenorii economici sau caritabili privaţi sunt direct motivaţi pentru a obţine performanţă prin organizaţiile lor, deoarece le revine nemijlocit atât posibilitatea de a alege activitatea pe care să o desfăşoare, cât şi beneficiile acesteia – profitul sau satisfacţia şi renumele asociat unui proiect social. În cazul firmelor de stat, profitul revine legal bugetului de stat, şi nu celor efectiv implicaţi în întemeierea firmei ; agenţiile publice au mai puţină libertate în a alege pe cine să asiste şi, în consecinţă, problemele cu care se confruntă sunt deseori prea complexe în raport cu resursele de care dispun, ducând la o motivaţie redusă a angajaţilor.

Pe de altă parte, problema specifică organizaţiilor non-profit este cea a *evaluării* performanţei. Performanţa în obţinerea profitului este foarte uşor de monitorizat, dat fiind că profitul este vizibil, iar nivelul la care ar trebui să se situeze este la fel de uşor de aflat, în funcţie de performanţa sectorului economic respectiv. Dimpotrivă, performanţa în atingerea unor obiective nefinanciare, precum educarea copiilor, însănătoşirea bolnavilor sau obţinerea egalităţii de şanse pentru persoanele defavorizate, este mai dificil de detectat. Chiar dacă putem măsura gradul în care aceste obiective au fost atinse, este mai greu de evaluat în ce măsură performanţa a fost satisfăcătoare sau nu. Cât de mult ar fi trebuit să se îmbunătăţească educaţia copiilor sau sănătatea persoanelor internate ? Nivelul posibil de ameliorare diferă în funcţie de nivelul anterior de educaţie sau sănătate al persoanelor, astfel încât este greu de decis un prag de performanţă

satisfăcător. În lipsa unei modalităţi clare de evaluare a performanţei, motivaţia angajaţilor este mai greu de stimulat.

În concluzie, riscul unei delăsări sau al unei indiferenţe care să afecteze performanţa este cel mai ridicat în cazul organizaţiilor publice non-profit, fiind cel mai redus în cazul organizaţiilor private pentru profit. Totuşi, după cum observă Albert O. Hirschman (1999), chiar şi firmele private pot deveni delăsătoare, mai ales dacă nu lucrează într-un mediu competitiv.

O altă diferenţă importantă între organizaţiile pentru profit şi cele non-profit se referă la potenţialul de conflict între obiectivele organizaţionale şi normele etice acceptate în mediul social. Acest potenţial este mai ridicat în cazul firmelor, unde maximizarea eficienţei financiare poate necesita tot felul de compromisuri sau opţiuni contrare eticii sociale dominante, precum abuzul bunurilor comune (poluarea, utilizarea nesustenabilă a resurselor naturale, presiunea către modificarea legilor statului pentru a favoriza propriile interese) sau tratamentul incorect al forţei de muncă (solicitarea angajaţilor de a lucra în condiţii periculoase, cu orar excesiv, cu remuneraţii insuficiente unei vieţi minimal decente).

Eşecul etic normalizat

Atât în cazul comportamentului individual, cât şi în cazul celui organizaţional, există categorii de eşec etic normalizat, adică abateri frecvente, considerate „normale”, de la normele care definesc corectitudinea. De exemplu, în societatea românească actuală multe tipuri de corupţie sunt considerate fireşti (la vamă, în cazul funcţionarilor publici), iar altele nici nu sunt considerate propriu-zis acte de corupţie, în ciuda conflictului evident de interese implicat (oferirea de bani medicului după completarea tratamentului sau plătirea de meditaţii profesorului cu care copilul învaţă la şcoală). De asemenea, anumite cazuri de discriminare sunt considerate cel puţin „parţial corecte” – de exemplu, refuzul angajării unui rom, a unei persoane vârstnice sau a unei femei gravide. Astfel de gesturi sunt frecvente şi considerate normale fie datorită faptului că au o justificare în organizarea socială a activităţii în care apar (medicii au salarii mici, femeile gravide nu muncesc eficient), fie deoarece par să nu producă daune (meditaţiile sunt atât în beneficiul profesorului, cât şi în cel al elevului meditat).

Relativizarea profesională a eticii

Deseori, oamenii au o înţelegere diferită a normelor morale pe care trebuie să le respecte la serviciu faţă de cele din viaţa extraocupaţională – din familie, din cercul de prieteni etc. Există trei tipuri distincte de concepţii morale : etica universalistă, etica zonală şi etica jocului.

1. *Etica universalistă*

În această concepţie, normele morale sunt universale şi se aplică la fel tuturor actorilor morali (inclusiv propriei persoane), în toate contextele sociale, fără excepţie. Statutul de actor moral nu poate fi redus la poziţia de mijloc pentru a atinge un scop al unui alt actor moral. Conform acestei concepţii, structurată de Immanuel Kant (în *Întemeierea metafizicii moravurilor*, *apud* Miroiu şi Blebea-Nicolae, 2001, p. 24), deşi uneori ne folosim de persoane (prin relaţii contractuale diverse, de exemplu) pentru a ne atinge scopurile, acestea nu sunt niciodată numai mijloace, ci sunt şi un scop în sine.

2. *Etica zonală*

Ideea unor norme morale universale nu este o idee intuitivă, ea ţine de elaborarea filosofică a moralei ca sistem etic. Distincţia dintre cei care aparţin comunităţii noastre morale şi cei care se situează în afara ei (vezi *excluziune morală*) este foarte frecventă. Deseori, simţim că obligaţiile noastre faţă de persoanele cunoscute sunt mai importante decât aceleaşi obligaţii faţă de persoane necunoscute. De asemenea, eşecul de a-i sprijini pe cei apropiaţi nouă va fi sancţionat mai probabil şi mai grav decât eşecul de a-i sprijini pe cei cu care nu avem o relaţie. Astfel, conform acestui tip de judecată, poate fi preferabilă nedreptăţirea unui client decât nedreptăţirea unui coleg ; într-un sistem de apartheid, nedreptăţirea unei persoane albe este mult mai gravă decât nedreptăţirea unei persoane de culoare.

Această diferenţiere provine din faptul că, în calitatea noastră de persoane private, suntem inseraţi în reţele de solidaritate şi reciprocitate, în care am acumulat numeroase datorii de recunoştinţă faţă de cei care ne-au ajutat. Aceste datorii pot intra în conflict cu obligaţiile pe care ni le asumăm, direct sau indirect, printr-un contract semnat cu parteneri din afara reţelelor noastre de sprijin. Odată intraţi într-o organizaţie, o persoană are obligaţii directe faţă de angajator, cu care a semnat un contract, dar şi obligaţii mai mult sau mai puţin specificate faţă de toţi cei cu care intră în contact în virtutea activităţii sale din organizaţie – colegi, clienţi, beneficiari, competitori etc. În special aceste relaţii necontractuale sunt vulnerabile în faţa competiţiei cu interesele persoanelor apropiate nouă – deoarece încălcarea (precaută şi ascunsă) a unor interese ale clienţilor sau ale comunităţii este mai greu detectată şi mai rar sancţionată decât încălcarea intereselor familiei sau ale angajatorului.

3. *Etica jocului*

Chiar dacă suntem dispuşi să acceptăm că toate persoanele merită acelaşi tratament, putem considera că regulile ce definesc acest tratament variază de la un context social la altul. De exemplu, jocul de poker are reguli care sfidează morala general acceptată : recompensează înşelăciunea, minciuna şi egoismul, nu transparenţa, sinceritatea şi cooperarea. Aceste reguli sunt importante, iar respectarea lor este vitală pentru desfăşurarea corectă a jocului ; totuşi, în multe privinţe, ele contrazic simţul moral comun.

Definiţia general acceptată a unui joc este : o activitate în care mai mulţi jucători (1) participă voluntar, (2) cunosc regulile de interacţiune şi (3) le acceptă. Din acest punct

de vedere, majoritatea activităţilor sociale diferă de un joc dintr-un punct de vedere sau altul : fie participarea nu este voluntară, fie participanţii nu cunosc complet ceea ce noi considerăm a fi „regulile jocului”, fie le cunosc, dar nu le acceptă ca fiind corecte sau legitime. Totuşi, actorii morali pot alege să considere politica sau afacerile un „joc” cu reguli proprii (în general, apropiate de cele ale pokerului), ignorând astfel cu conştiinţa împăcată normele de comportament pe care le valorizează în familie şi între prieteni.

De exemplu, Isak Applbaum (1999) a observat că oamenii care consideră că politica este un joc cu reguli proprii tind să facă o confuzie între două tipuri de argumente. Primele propoziţii, pe care le vom denumi „argumente plauzibile”, pot fi adevărate sau false ; totuşi, chiar atunci când sunt adevărate, ele nu reprezintă o justificare etică a înşelăciunii şi a calomniei în politică. Celelalte afirmaţii, pe care le vom numi „argumente extraordinare”, justifică înşelăciunea şi calomnia prin faptul disputabil că ele sunt „regulile jocului” acceptate unanim de participanţii la „jocul politic”. Din câte putem observa, afirmaţiile empirice invocate de argumentele extraordinare sunt în general false. De aceea, în practica argumentării, morale, actorii sociali se folosesc de forţa de convingere a argumentelor extraordinare înlocuindu-le însă baza factuală, subtil, cu cea a argumentelor plauzibile. Aceasta poate fi o strategie oratorică eficientă, dar nu este o strategie corectă de justificare.

Tabelul nr. 2
Perechi de afirmaţii referitoare la moralitate în politică

Argumente plauzibile (nu justifică etic calomnia şi înşelăciunea, chiar dacă faptele invocate sunt adevărate)		**Argumente extraordinare (justifică etic calomnia şi înşelăciunea, atunci când faptele invocate sunt adevărate)**	
„Aşteptări” (judecată empirică)	Oponenţii politici se aşteaptă să fie calomniaţi, şi votanţii se aşteaptă să fie înşelaţi	„Consimţământ (judecată empirică)	Oponenţii politici consimt să fie calomniaţi, iar votanţii consimt să fie înşelaţi
„Beneficiu net” (judecată empirică)	Calomnia şi înşelăciunea politică produc mai multe beneficii decât costuri	„Superioritate Pareto” (judecată empirică)	Calomnia şi înşelăciunea politică îmbunătăţesc situaţia unora şi nu agravează situaţia nimănui
„Nici o diferenţă” (judecată contrafactuală)	Dacă eu nu îmi calomniez adversarii şi nu înşel alegătorii, atunci altcineva o va face	„Efect pervers” (judecată contrafactuală)	Dacă eu nu-mi calomniez adversarii şi nu-mi înşel alegătorii, atunci altcineva şi mai vicios decât mine o va face
„Obligativitate de rol” (judecată empirică)	Rolul de strateg de campanie electorală include înşelăciunea prin orice mijloace legale	Obligativitate morală” (judecată normativă)	Moralitatea impune ca strategii de campanie electorală să urmeze regulile rolului de strateg electoral
„Altruism” (judecată normativă)	Un strateg profesionist aflat în slujba unui candidat trebuie să-şi ignore propriul interes	„Impersonalitate” (judecată normativă)	Un strateg profesionist aflat în slujba unui candidat trebuie să-şi ignore propriile judecăţi morale

Sursă : Applbaum, 1999, p. 4.

Chiar în condiţiile în care viaţa politică sau mediul de afaceri nu pot fi considerate un joc, rămâne deschisă întrebarea „care este legătura dintre cerinţele morale ale vieţii de zi cu zi şi cerinţele morale ale vieţii membrilor unei organizaţii ? ”. Este, de exemplu, posibil ca cele două seturi de cerinţe să coincidă sau cel de-al doilea să derive din primul ; este de asemenea posibil ca ele să aibă surse comune, dar formulări diferite din cauza diferenţelor de context ale acţiunii umane pe care le presupun ; totodată, este posibil ca ele să nu aibă nici măcar surse comune. O diferenţiere între moralitatea vieţii private şi moralitatea vieţii publice este deseori acceptată implicit şi intuitiv. S. Hampshire (1978) observă că, deşi multe dintre judecăţile noastre morale sunt esenţialmente implicite, bazate pe evaluări imposibil de transpus integral în cuvinte, în cazul persoanelor publice este esenţial să-şi poată explicita, cel puţin postfactual, deciziile şi raţionamentele morale. Deciziile publice trebuie să fie argumentate explicit, pentru a face dovada că reprezintă interesele categoriilor sociale pe care trebuie să le reprezinte democratic şi că respectă litera şi spiritul legilor.

În textul său clasic *Ruthlessness in Public Life* (într-o traducere aproximativă : „Lipsa de scrupule în viaţa publică”), Thomas Nagel (1978) observă că, intuitiv, rolurile profesionale par să-i izoleze pe ocupanţii lor de responsabilitatea morală personală pentru deciziile pe care le iau, dat fiind că nu sunt în nume propriu, ci în numele instituţiei. Această *protecţie* este condiţionată de cerinţa *impersonalităţii* în exercitarea funcţiei – impersonalitate înţeleasă atât ca detaşare de propriile interese, cât şi ca echitate şi adoptare a punctului de vedere instituţional în tratarea celorlalte persoane. Nagel observă şi o altă intuiţie morală comună, şi anume faptul că, spre deosebire de indivizi, *instituţiile par să fie în mai mare măsură ghidate de o etică a consecinţelor şi în mai mică măsură de o etică a principiilor.* Cu alte cuvinte, intuiţia comună constă în faptul că, în cazul instituţiilor, putem invoca argumentul „scopul scuză mijloacele” mai des decât în cazul indivizilor – fără să fie însă vorba despre o prioritate absolută a scopurilor în faţa mijloacelor. Aceste intuiţii morale referitoare la diferenţierea dintre etica publică şi etica privată nu sunt neapărat adevărate, dar ele trebuie avute în vedere într-o discuţie referitoare la justificarea morală a unei decizii profesionale.

Concluzii

Organizaţiile sunt actori indispensabili ai dezvoltării în societatea contemporană. Ele mobilizează resurse multiple şi focalizează exercitarea acestora pentru atingerea eficientă a unor scopuri. Monitorizarea socială a corectitudinii deciziilor luate de organizaţii este esenţială pentru a evita abuzul puterii dezvoltate de acestea. Această monitorizare poate fi exercitată de actori externi unei anumite organizaţii – precum mass-media, autorităţi ale statului, competitori etc., dar şi de actori interni organizaţiei, şi anume de membrii săi. Aceştia au acces privilegiat la informaţii cu privire la procedurile de decizie ale organizaţiei şi pot evalua corectitudinea acestora pe baza mai multor informaţii decât actorii externi. Desigur, exprimarea unei judecăţi critice cu privire la acţiunile propriei organizaţii nu este o acţiune simplă sau lipsită de costuri profesionale şi personale – ea este însă o consecinţă inevitabilă a exercitării corecte a discernământului nostru moral.

Cosima RUGHINIŞ

Evaluare

În definiţia cea mai simplă, a evalua un program sau un proiect înseamnă a analiza modul de desfăşurare, rezultatele şi/sau impactul acestuia în lumina obiectivelor şi având în vedere procesul de luare a deciziilor strategice. Prin urmare, **evaluarea** (***e.***) este un mijloc de identificare a lecţiilor învăţate din acţiunile întreprinse în trecut şi în prezent, în vederea găsirii deciziilor care să îmbunătăţească implementarea şi managementul activităţilor din viitor.

Începând cu anii ’60, odată cu apariţia programelor sociale ca instrument al politicilor sociale, au fost dezvoltate o multitudine de *tipuri diferite de* ***e.***

Din punctul de vedere al momentului realizării, există trei tipuri de ***e.*** :

1. ***E.*** *ex ante*, realizată înainte de implementarea programului/proiectului, în scopul de a obţine o prognoză cu privire la modul în care un program va funcţiona şi va produce efectele dorite. Acest tip de ***e.*** poate fi realizată pe baza unui studiu de fezabilitate sau a unei diagnoze iniţiale.
2. ***E.*** *continuă*, realizată de-a lungul perioadei de viaţă a proiectului sau programului. Pe de o parte, ***e.*** poate avea în vedere dinamica internă a procesului de implementare a programului/proiectului şi rezultatele iniţiale ale acestuia (atingerea obiectivelor strategice, a ţintelor specifice sau a priorităţilor stabilite în cadrul procesului de planificare strategică). Pe de altă parte, ***e.*** se poate concentra pe modul specific de implementare şi pe efectele acestuia (de exemplu, pe implementarea principiilor precum parteneriatul, integrarea, participarea sau distribuirea efectelor în teritoriu). Acest tip de ***e.*** este în principal bazat pe datele culese prin monitorizare şi este vital pentru corecţia şi revizuirea în timp real a planului de acţiune şi a activităţilor.
3. ***E.*** *ex post*, realizată după finalizarea implementării, în scopul de a furniza informaţii despre eficacitatea sau eficienţa unui program/proiect care a fost deja implementat. În fapt, ***e.*** *ex post* se poate realiza în faza finală de implementare a programului/proiectului (de exemplu, în ultimele şase luni), atunci când rezultatele acestuia constituie un input pentru procesul de planificare a unui alt program/proiect. Sau ***e.*** *ex post* se poate realiza la finalul implementării, când poate cuprinde toate componentele programului/proiectului (procesul, relevanţa, coerenţa, eficienţa, eficacitatea, valoarea adăugată etc.). La modul ideal, ***e.*** *ex post* ar trebui realizată la câteva luni sau chiar ani după finalizarea implementării, ceea ce este însă rareori posibil. ***E.*** *ex post* este crucială, căci estimează impactul programului/proiectului, atât structural, cât şi de-a lungul timpului (de exemplu, rezistenţa/adaptarea la noile fenomene, sustenabilitatea intervenţiei), asupra situaţiei problematice iniţiale.

În funcţie de conţinut, există două tipuri principale de ***e.*** ***E.*** *de proces* (numită şi *formativă*) este centrată în principal pe modul de implementare şi de administrare a programului/proiectului, are ca scop creşterea calităţii, îmbunătăţirea programului studiat şi este în general asociată cu metode calitative de culegere şi analiză a datelor. ***E.*** *de impact* (numită şi *sumativă*) urmăreşte în principal consecinţele (pozitive/negative, intenţionate/neintenţionate, volatile/durabile) ale unui program/proiect, are ca scop examinarea rezultatelor sau impactului programului şi, cel mai frecvent, utilizează metode cantitative de culegere şi de analiză a datelor.

Tabelul nr. 1
Tipuri de evaluare

	Evaluarea *ex ante* (preliminară)	Evaluare la finalul fazei iniţiale	Evaluarea *ex post*, inclusiv analiza impactului
	Evaluare formativă (*de proces*)		Evaluare sumativă (*de rezultate/impact*)
Momentul realizării	Înainte de începere şi/sau de-a lungul perioadei de viaţă a programului/ proiectului.		La finalul perioadei de implementare şi/sau după încheierea acesteia.
Obiectivele evaluării	Centrată pe îmbunătăţirea designului şi implementării programului/ proiectului.		Centrată pe responsabilităţile faţă de beneficiari şi finanţatori, pe identificarea lecţiilor învăţate şi aplicabilităţii acestora pentru implementarea şi managementul unor intervenţii în viitor, precum şi pe optimizarea utilizării resurselor bugetare.
Părţile interesate	Adresată în principal managementului programului/ proiectului.		Adresată în principal părţilor interesate care nu au fost direct implicate în managementul intervenţiei.

Sursă: DFID, 2005a, p. 13.

E. de impact are adesea în vedere şi efectele de multiplicare de la nivelul părţilor interesate: contribuţia acestora la demararea proiectului (idei, negocieri etc.), mobilizarea resurselor (financiare, materiale, umane etc.), efecte ale proiectului în afara obiectivelor (schimbarea politicii unor instituţii, lansarea unor noi iniţiative, stabilirea unor noi reţele de cooperare interinstituţională etc.), dar şi eventualele obstacole induse de accesul asimetric al partenerilor la informaţie sau dinamica defectuoasă între parteneri (vezi *analiza de impact*).

E. centrate pe efectele programului se diferenţiază în funcţie de răspunsul metodologic pe care îl dau la întrebarea: „Ce trebuie să înţelegem despre modul în care funcţionează programele pentru a şti ce realizează ele?". ***E.*** *structurală* este centrată pe programe reale şi urmăreşte înţelegerea proceselor sociale, cu scopul de a putea emite o prognoză asupra modului în care, într-un context dat, programul va influenţa ţinta sa. ***E.*** *formei reduse* (*reduced-form evaluation*) tratează programul ca pe o „cutie neagră" şi, prin metode experimentale, urmăreşte doar diferenţa dintre starea de dinainte şi cea de după implementarea programului.

Din punctul de vedere al scopului, ***e.*** poate fi *statică*, deoarece compară un set dat de opţiuni de program, ţinta ***e.*** fiind programul/proiectul evaluat, sau *dinamică*, întrucât are ca finalitate îmbunătăţirea deciziilor în legătură cu programe noi, ce urmează a fi dezvoltate, ţinta ***e.*** fiind noile programe, încă neimplementate.

Un alt factor de diferenţiere este *evaluatorul* sau *evaluatorii*. Din acest punct de vedere, ***e.*** poate fi externă sau internă, participativă sau non-participativă. ***E.*** *externă* este realizată de unul sau mai mulţi experţi din afara echipei programului/proiectului, în timp ce ***e.*** *internă* este realizată de structurile instituţionale responsabile de implementare. Deşi ***e.*** externă este de regulă considerată „neutră” prin comparaţie cu ***e.*** internă, ambele tipuri de ***e.*** sunt supuse riscului de *pseudoevaluare* sau *abuz evaluativ*. Spre exemplu, Stufflebeam şi Webster (1981) aduc în discuţie două tipuri de pseudoevaluare, şi anume evaluările „controlate politic”, care sunt iniţiate de clienţi ce vor să-şi apere sau să-şi menţină sfera de influenţă, şi cele „inspirate din relaţii publice”, elaborate de agenţiile sau departamentele de relaţii publice, cu scopul de a construi o imagine pozitivă a programului. Încă din 1967, Suchman a identificat o serie de forme de abuz evaluativ care sunt comune evaluatorilor externi şi interni, cum sunt : „spălarea ochilor” – limitarea atenţiei la aspectele favorabile ale programului ; „spălarea totală” – evitarea oricărei ***e.*** obiective ; „submarină” – ***e.*** are scopul de a elimina un program ; „poza” – adoptarea unei posturi aparent ştiinţifice şi obiective, dar lipsite de orice substanţă ; „amânarea” – întârzierea acţiunii sub pretextul aşteptării unei ***e.***, de care însă nu este nevoie ; „substituţia” – acoperirea eşecului unei activităţi esenţiale unui program, prin devierea atenţiei către aspecte mai puţin relevante, dar mai uşor de justificat.

Pe de altă parte, ***e.*** poate fi participativă sau non-participativă. În ***e.*** *non-participativă*, beneficiarii nu participă la ***e.***, spre deosebire de evaluările *participative* (vezi *evaluare participativă*), în cadrul cărora beneficiarii intervenţiei sunt în acelaşi timp şi evaluatorii ei. ***E.*** participativă se concentrează mai mult pe proces şi pe efecte indirecte şi este mai importantă în cazul intervenţiilor comunitare, având în vedere că acestea vizează de cele mai multe ori participarea membrilor comunităţii. Manualele recente de monitorizare şi ***e.*** ale organizaţiilor internaţionale (BM, DFID, ILO, PNUD, UNICEF, USAID etc.) atrag atenţia asupra multiplelor beneficii ale implicării beneficiarilor (ca şi asupra altor părţi interesate) în elaborarea şi implementarea programelor sociale, şi nu doar în ***e.*** acestora.

Din punctul de vedere al datelor colectate şi analizate, precum *şi al metodelor* utilizate, ***e.*** are drept ţintă echilibrul greu de realizat între cantitativ şi calitativ. ***E.***, deşi este o practică relativ nouă, şi-a dezvoltat un set de metode şi tehnici specifice, împrumutate şi adaptate din ştiinţele sociale şi din economie. A fost preluată o gamă largă de metode (vezi *metode calitative utilizate în* evaluare şi *metode de prognoză : Delphi*), atât cantitative (experimentale, cvasiexperimentale sau neexperimentale), cât şi calitative (consultarea părţilor interesate, interviul, studiul de caz, studiu comunitar, analiza Delphi, panelul de experţi), precum şi metode economice, cum sunt analiza minimizării costurilor, analiza cost-eficacitate, cost-beneficiu sau cost-utilitate. Metodele de ***e.*** sunt complementare şi se nu află în relaţie de opoziţie. Nici una dintre metodele discutate anterior nu are un grad de acurateţe aflat deasupra oricărei îndoieli şi nici nu este unanim acceptată de teoreticienii şi practicienii ***e.***

Metoda este aleasă în funcţie de obiectivele ***e.***, dar şi de specificul intervenţiei sociale evaluate. Astfel, într-un fel vom evalua un program ce are ca obiectiv principal reducerea şomajului şi în alt fel vom evalua un program de susţinere a persoanelor ce trăiesc în sărăcie extremă, şi iarăşi în alt fel vom evalua un program de intervenţie comunitară. Nu numai că obiectivele acestor programe sunt foarte diferite, dar şi mecanismele şi grupurile-ţintă sunt diferite. Tipul şi metodele de ***e.*** vor fi selectate în funcţie de ceea ce se consideră a fi important pentru program.

În realitate, ***e.*** unei intervenţii sociale utilizează o combinaţie specifică de metode alese în funcţie de o serie de factori, dintre care cei mai importanţi sunt : 1. tipul de intervenţie care este evaluată ; şi 2. resursele financiare şi de timp disponibile. O posibilă soluţie este *triangulaţia* (*triangulation*), definită ca metodă de stabilire a gradului de acurateţe a informaţiilor în studiul unui fenomen sau construct, care constă în combinarea de trei sau mai multe surse independente de date, evaluatori, teorii sau metode, pentru a verifica dacă duc la aceleaşi concluzii. Aşa cum arată Măţăuan (2002), sunt cunoscute patru tipuri de triangulaţie : a) triangulaţia *surselor de date*, în scopul îmbunătăţirii fiabilităţii şi validităţii rezultatelor ; b) triangulaţia *evaluatorilor*, mai multe puncte de vedere asupra aceleiaşi probleme ; c) triangulaţia *teoriilor*, mai multe abordări cu privire la aceeaşi problemă ; d) triangulaţia *metodologică*, în scopul minimizării efectelor metodelor singulare. Triangulaţia totuşi trebuie folosită cu precauţie, căci se poate transforma într-o simplă alăturare a unor surse de date sau puncte de vedere, care nu garantează prin ea însăşi îmbunătăţirea calităţii datelor, în schimb necesită resurse financiare considerabile. În plus, nu orice ***e.*** are nevoie de triangulaţie.

E. nu este doar un instrument de cunoaştere, ci *trebuie înţeleasă ca instrument managerial şi de decizie*, care furnizează feedback informaţional în mod sistematic. ***E.*** reprezintă o estimare a eficienţei globale a unei intervenţii, arată în ce măsură aceasta a soluţionat problema sau a produs schimbarea urmărită. La nivelul unei instituţii (şi nu doar al unui program/proiect), ***e.*** constituie un instrument important de analiză a ariei de responsabilitate (vezi *arie de responsabilitate*) asumat formal şi practic, ce pune în evidenţă măsura în care instituţia respectivă se achită de responsabilităţi. ***E.*** impune deci identificarea factorilor responsabili de succes, respectiv de eşec. De aceea, este un instrument managerial esenţial pentru a evita risipa pe căi probate a fi ineficiente şi a orienta alocarea resurselor pe căi care duc la succes.

Aşa cum am arătat mai sus, managerul are la dispoziţie o gamă largă de opţiuni posibile. ***E.*** se poate face în fiecare etapă a ciclului de viaţă al programului, dar şi ca etapă distinctă după încheierea lui. Poate fi făcută atât de evaluatori interni, cât şi de evaluatori externi. Poate urmări elementele interne ale programului (structurile instituţionale, actorii implicaţi, practicile, activităţile, resursele, principiile strategice, dinamica internă etc.), dar şi elementele externe precum relevanţa programului în raport cu problema socială adresată, influenţele mediului în care operează programul sau impactul asupra societăţii.

Înainte de a demara o ***e.***, managementul trebuie să stabilească un *scop* şi *obiective clare* pentru aceasta, pornind de la diagnoza problemei sociale adresate, strategia şi planul de acţiune stabilite în cadrul procesului de planificare strategică. Astfel, ***e.*** poate avea (pentru o sinteză, vezi Măţăuan, 1999) : 1. *scop strategic*, de generare de informaţii pentru luarea de decizii privind o intervenţie în derulare (de exemplu, continuarea, modificarea sau stoparea acesteia), identificarea de noi programe sau privind alegerea între mai multe alternative de intervenţie ; 2. *scop praxiologic-formativ*, de îmbunătăţire a practicilor în interiorul programului privind managementul, funcţionarea echipei sau modul de furnizare a serviciilor către beneficiari. Însă ***e.*** poate avea şi un al treilea scop, *demonstrativ*, de a demonstra anumite aspecte legate de program şi de a genera percepţii dezirabile asupra programului la nivelul diferitelor părţi interesate (comunităţi, instituţii, organizaţii, grupuri sociale, persoane) sau un *scop formal-birocratic*, de a consolida sau perpetua anumite structuri birocratice, fără nici un rol în luarea vreunei decizii legate direct de program sau de politica în domeniul respectiv. Tocmai pentru că majoritatea programelor/proiectelor presupun participarea mai multor părţi cu interese divergente

sau chiar conflictuale, bunele practici demonstrează importanţa parteneriatului în stabilirea scopului şi obiectivelor ***e.***

În al doilea rând, managementul trebuie să determine nevoia de informaţie la nivelul fiecărei componente a programului/proiectului şi în funcţie de aceasta ***e.*** se va concentra pe unul sau mai multe dintre *criteriile clasice* precum coerenţa, eficienţa, eficacitatea, viabilitatea, relevanţa, durabilitatea, sustenabilitatea, accesibilitatea, acoperirea etc. ***E.*** va fi proiectată în funcţie de criteriul sau combinaţia specifică de criterii pentru care se optează, căci ***e.*** viabilităţii utilizează surse de informaţie, metode şi indicatori diferiţi de ***e.*** relevanţei, spre exemplu.

În al treilea rând, ***e.*** este proiectată în funcţie de momentul la care trebuie realizată, resursele disponibile şi instituţia/organizaţia care o comandă. Spre exemplu, ***e.*** continuă care vizează procesul de implementare este organizată diferit faţă de o evaluare finală concentrată pe măsurarea rezultatelor/efectelor. Instituţia/organizaţia care comandă ***e.*** (şi, de obicei, o finanţează) joacă un rol decisiv în stabilirea tipului de ***e.*** ce urmează a fi realizată, precum şi în definirea scopului şi obiectivelor acesteia.

E. trebuie planificată încă de la începutul programului/proiectului. În concordanţă cu obiectivele ***e.*** şi în funcţie de tipul şi criteriile de ***e.*** pentru care se optează, sunt stabiliţi *indicatorii de performanţă* (de preferat, în parteneriat). Indicatorii folosiţi pentru a măsura progresul treptat şi succesul global al unui program/proiect, fie calitativi, fie cantitativi ar trebui să fie : 1. *SMART* – specifici, măsurabili, realişti, relevanţi şi programaţi în timp ; 2. *valizi* – să măsoare ceea ce s-a stabilit că trebuie măsurat ; 3. *fideli* – să ducă la concluzii similare atunci când sunt utilizaţi de către persoane diferite ; 4. *senzitivi* – să măsoare schimbările importante ale situaţiei măsurate ; 5. *senzitivi la aspecte de gen* – să fie dezagregaţi pe sexe ; 6. *cost-eficienţi* – informaţia obţinută să merite costurile financiare şi de timp ale procesului de culegere ; 7. *actuali* – să fie cât mai simplu de cules şi analizat suficient de repede ; 8. *adecvaţi* capabilităţilor şi resurselor comunităţii/instituţiei ; 9. să folosească seturi de date sau indicatori existenţi pe plan local. Aranjamentele instituţionale dedicate ***e.*** trebuie stabilite de la începutul programului/proiectului, în funcţie de oamenii, procesele, evenimentele, şi tipurile de instrumente de ***e.*** necesare pentru măsurarea progresului, atât la nivel global, cât şi la nivelul fiecărei componente. În plus, încă de la elaborarea unui program/proiect sunt prevăzute modul şi procedurile prin care rezultatele ***e.*** sunt încorporate în procesul de luare a deciziilor în vederea revizuirii activităţilor din viitor. În acelaşi timp, sunt prevăzute mecanisme de verificare şi validare, cu rol de minimizare a riscurilor de manipulare a rezultatelor ***e.***

E. trebuie înţeleasă ca parte integrată a ciclului oricărui program sau proiect, fiind organic legată de toate celelalte faze ale unui astfel de ciclu, şi anume identificarea problemei, diagnoza problemei, elaborarea obiectivelor de dezvoltare, a strategiei, a planului de acţiune şi implementarea. Modul în care este identificată şi definită problema orientează întreaga intervenţie şi, implicit, ***e.*** acesteia. Spre exemplu, dacă un proiect ar viza salvarea clădirilor înregistrate ca monumente istorice, ***e.*** s-ar concentra pe modul şi măsura în care acţiunile întreprinse au atins acest obiectiv. În acelaşi timp însă, ***e.*** ar putea scoate din timp la lumină efectele sociale ale acţiunii, problema chiriaşilor săraci din aceste clădiri, care ar determina revizuirea în concordanţă a strategiei şi a planului de acţiune. Diagnoza problemei reprezintă punctul de referinţă prin comparaţie cu care ***e.*** stabileşte impactul intervenţiei. ***E.*** produce informaţii suplimentare, culese în perioada de implementare a proiectului, care ar putea duce la revizuirea diagnozei iniţiale sau chiar la refacerea acesteia. Relaţia dintre ***e.*** şi procesul de planificare strategică este de

asemenea foarte puternică. Pe de o parte, tot ceea ce a fost planificat (obiective strategice, activităţi, durată, termene-limită, buget, metode) poate fi supus ***e.*** pe de altă parte, ***e.*** (iniţială, continuă şi finală) poate modifica prin concluziile sale oricare dintre aspectele planificate. Teoretic, *între* ***e.*** *şi planificare există o relaţie operaţională conform căreia o* ***e.*** *trebuie realizată înainte de orice nou pas al procesului de planificare*. În fine, ***e.*** procesului de implementare este vitală pentru a asigura informaţiile necesare luării rapide sau urgente a deciziilor impuse de schimbările de la nivelul contextului, de diverse obstacole sau evenimente/factori neprevăzuţi, cu consecinţe la nivelul structurilor relevante.

Orice ***e.*** provoacă o serie de oportunităţi ce trebuie exploatate, dar şi riscuri ce trebuie evitate. Conform manualului BIM pentru promovarea incluziunii sociale, principalele *oportunităţi asociate* ***e.*** sunt puse în principal în relaţie cu procesul de învăţare instituţională şi se referă la :

- reflecţie continuă asupra deciziilor şi acţiunilor din trecut ;
- evitarea repetării greşelilor şi risipirii resurselor ;
- integrarea cunoaşterii cumulate în diverse domenii şi sectoare de acţiune ;
- îmbunătăţirea deciziilor ;
- identificarea efectelor intenţionate şi neintenţionate, pozitive şi negative de la nivelul diferitelor părţi interesate, durabilitatea în timp şi distribuirea lor teritorială ;
- prevenirea unor distorsiuni sau deraieri majore de la obiectivele stabilite ;
- favorizarea proceselor de inovare ;
- crearea unor spaţii de comunicare şi negociere între părţile interesate ;
- creşterea transferabilităţii bunelor practici şi a vizibilităţii instituţiilor.

Riscurile asociate ***e.*** includ :

- utilizarea ca mijloc de control a oamenilor şi activităţilor acestora, mai ales a grupurilor defavorizate sau social excluse ;
- pseudoevaluare sau forme de abuz evaluative ;
- transformarea ***e.*** într-un exerciţiu administrativ sau contabil „pe hârtie”, cu rol de justificare a modului în care au fost cheltuite fondurile ;
- aplicarea mecanică a ***e.***, fără a lua în considerare contextul general şi cel local ;
- alocarea defectuoasă de resurse şi timp necesare realizării ***e.***

E. măsoară rezultatele programelor, proiectelor sau politicilor. Dar ***e.*** reprezintă o intervenţie care produce, la rândul ei, şi rezultate neaşteptate. Prin acumularea de informaţii de-a lungul timpului, ***e.*** produce schimbări incrementale la nivelul instituţiilor şi, mai larg, al societăţii. Analizele de ***e.*** duc la dezvoltarea bazei de cunoştinţe a diferitelor discipline asociate dezvoltării sociale, prin adăugarea de noi informaţii, idei, abordări, perspective şi tehnici. ***E.*** favorizează diseminarea bunelor practici şi duce la îmbunătăţirea procesului de luare a deciziilor atât la nivelul programelor particulare, cât şi la nivelul politicilor de dezvoltare. La nivelul programului, ***e.*** este un instrument de îmbunătăţire a comunicării şi realizării înţelegerii între părţile interesate, precum şi de îmbunătăţire a performanţelor echipei de program. La nivel general, ***e.*** duce la întărirea în timp a simţului de răspundere faţă de societate al instituţiilor chemate să decidă asupra şi să implementeze programe sociale.

Manuela Sofia STĂNCULESCU

Evaluare centrată pe utilizatori

În ciuda evoluţiilor din domeniul evaluării şi al dezvoltării diferitelor metode de evaluare, utilizarea limitată a rezultatelor evaluărilor este considerată a fi „călcâiul lui Ahile" al evaluării. Oricât de bine ar fi realizată o evaluare, din punctul de vedere al respectării cerinţelor de robusteţe metodologică, riscul ca ea să nu folosească nimănui ridică semne de întrebare asupra înseşi „calităţii" evaluării. Procesul evaluativ presupune costuri uneori semnificative iar utilizarea evaluării poate fi considerată un criteriu important de apreciere a acesteia.

Perspectiva **evaluării centrate pe utilizatori** (***e.c.u.***) a fost dezvoltată plecând exact de la această problemă a evaluării şi este concepută în vederea creşterii gradului de utilizare a evaluării de către potenţialii utilizatori. În această concepţie se pleacă de la premisa că evaluarea trebuie să fie „centrată" în funcţie de nevoile decidenţilor : „***E.c.u***. este un proces colectiv de luare a deciziilor în colaborare cu un grup identificat de utilizatori" (Patton, 2002, p. 20).

Realizarea unei evaluări îndeplineşte în mod direct sau indirect anumite funcţii (vezi *evaluare*). Adesea, evaluările sunt folosite pentru a justifica (ante- sau post-) anumite decizii ori politici în faţa opiniei publice, a finanţatorilor sau a unui for ierarhic superior. Atunci când vorbim despre ***e.c.u.***, vorbim despre o evaluare realizată cu scopul explicit de a servi ca suport în procesul de luare a deciziilor privind soarta unui proiect de dezvoltare, chiar dacă aceasta îndeplineşte şi alte funcţii colaterale (de învăţare, de împuternicire a participanţilor etc.).

Pentru că în această perspectivă „utilizarea" evaluării se referă în special la procesul de luare a deciziei, vom încerca să clarificăm sensul în care termenii „decident" şi „utilizator" sunt folosiţi în această perspectivă.

Decidenţii sunt acele persoane care au puterea de a decide soarta unui program de dezvoltare : durata, populaţia-ţintă, condiţiile de implementare, bugetul. De regulă, aceste decizii sunt rezultatul unui proces de negociere între instituţia finanţatoare şi organismul de implentare al programului. Desigur că beneficiarii, opinia publică sau specialişti ai domeniului vizat pot face presiuni sau contesta anumite decizii, în cazul în care aceste decizii sunt cunoscute, însă ei nu fac parte din structura de decizie sau din personalul permanent al proiectului. Gestionarii programului pot considera că beneficiarii, de exemplu, nu cunosc suficient de bine programul pentru a fi implicaţi în formularea sugestiilor unei evaluări. În acest caz, rolul evaluatorului este acela de a aminti celor care au puterea de decizie că pentru a obţine răspunsuri pertinente la întrebările lor consultarea beneficiarilor este necesară şi utilă.

În aceste condiţii, *utilizatori* potenţiali ai unei evaluări pot fi consideraţi toţi cei care, folosind rezultatele evaluării, pot influenţa în mod direct sau indirect luarea unei deciziei privind condiţiile de continuare ale unui program.

În principiu, orice evaluare are cel puţin un utilizator potenţial : instituţia care a comandat evaluarea. În unele cazuri însă, evaluarea este realizată ca un simplu exerciţiu administrativ. Termenul „evaluare centrată pe utilizare" problematizează atitudinea potenţialilor utilizatori faţă de rezultatele evaluării. În practică, cu cât numărul actorilor implicaţi în evaluare este mai mare, cu atât potenţialii utilizatori sunt mai numeroşi.

Utilizarea este diferită de raportare şi diseminarea rezultatelor evaluării. Acestea pot facilita utilizarea rezultatelor, dar nu trebuie confundate cu utilizarea concretă a evaluării în luarea deciziei pentru îmbunătăţirea programelor.

Prin utilizarea acestui tip de evaluare, este mai probabil ca beneficiarii să utilizeze rezultatele evaluării pentru că înţeleg şi se simt responsabili de desfăşurarea şi rezultatele evaluării, ţinând cont că au participat în mod direct la realizarea acesteia. Prin implicarea lor activă, evaluatorul pregăteşte beneficiarii pentru folosirea rezultatelor şi conduce la creşterea intenţiei de a utiliza în mod real evaluarea. Implicarea celor interesaţi în evaluare ajută la înţelegerea, acceptarea şi utilizarea rezultatelor.

În această perspectivă, întrebările care devin relevante pentru evaluare sunt :

- Cum şi de ce sunt iniţiate evaluările ?
- Cum este realizat procesul de evaluare (din punctul de vedere al stabilirii scopului evaluării şi al termenilor de referinţă) ?
- Cum sunt folosite rezultatele acestui proces ?

Desfăşurarea unei evaluări centrate pe utilizatori

În ciuda unei producţii abundente de studii şi manuale care propun proceduri mai mult sau mai puţin standardizate, nu există practic o metodă univocă de realizare a evaluărilor. În funcţie de anumite criterii, o evaluare poate adopta strategii diferite. În primul rând însă, pentru a fi pertinentă, o evaluare trebuie să răspundă la o întrebare precisă. Evaluarea nu poate fi concepută ca o analiză exhaustivă, care vrea să spună totul despre un program.

În general, se consideră că orice program se pretează a fi evaluat şi că aproape oricine poate realiza o evaluare, „profesia” de evaluator fiind exercitată de către persoane care nu au urmat în mod necesar o pregătire specifică.

Evaluatorul pus în faţa cererii de a „evalua un program” trebuie să problematizeze de la bun început dacă este nevoie de realizarea unei evaluări şi dacă aceasta este posibilă. Cu alte cuvinte, trebuie analizată „evaluabilitatea” programului. Ea se referă la judecata făcută asupra posibilităţii de a evalua un program din punctul de vedere al resurselor existente, al disponibilităţii informaţiilor necesare, al momentului ales în desfăşurarea programului.

Clarificarea faptului dacă „programul este gata pentru a fi evaluat” se stabileşte împreună cu cei care lucrează efectiv la pregătirea sau implementarea programului. Evaluarea nu trebuie să reprezinte o activitate poliţienească de „spionaj” al celor care implementează programul, ci mai degrabă o activitate „colaborativă”, făcută în sprijinul acestora, pentru a facilita reuşita programului respectiv.

Specificitatea ***e.c.u.*** constă în fapul că evaluarea este orientată spre nevoile de decizie referitoare la un program. Realizarea acestui tip de evaluare nu presupune din start utilizarea unei anumite metode, întrucât va rezulta în urma unui proces de negociere cu beneficiarul, la fel ca şi stabilirea conţinutului şi modelului.

Elemente specifice evaluării centrate pe utilizatori

În terminologia specifică evaluării, realizăm o „evaluare sumativă" atunci când evaluăm rezultatele unui program, evaluarea fiind un fel de dare de seamă globală la sfârşitul unui program. Atunci când un program este în curs de implementare, evaluarea este realizată în scopul de a înţelege procesul de implementare. Această evaluare intermediară, numită „evaluare formativă", contribuie, în principiu, la ameliorarea desfăşurării unui program prin identificarea elementelor care facilitează sau care blochează funcţionarea respectivului program. În această perspectivă, dezvoltată de autori ca Stake (1989), Stufflebeam (1989) şi Guba (1989), evaluarea devine un instrument pentru atingerea obiectivelor : „Scopul principal al evaluării programelor nu este acela de a verifica şi pune la încercare, ci de a ameliora" (Guba şi Lincoln, 1989, p. 23).

În plus faţă de aspectul educativ al evaluării formative, ***e.c.u.*** se preocupă în mod explicit şi de condiţiile care pot asigura o cât mai mare utilizare a rezultatelor evaluării. De aceea, vom insista asupra a două elemente, esenţiale pentru realizarea unei ***e.c.u.***

1. Se pleacă de la identificarea utilizatorilor şi a scopului evaluării : „Cine are nevoie să utilizeze evaluarea şi în ce scop ?".

Pentru a răspunde la această întrebare, se realizează o reuniune cu toţi cei care ar putea fi interesaţi de realizarea şi rezultatele evaluării, pentru ca aceştia să-şi poată exprima propriile aşteptări şi nevoi legate de evaluare.

Folosirea termenului *stakeholder* (toţi cei care sunt interesaţi de evaluare) poate crea dificultăţi pentru că aceştia pot avea interese foarte diverse. O evaluare nu poate fi utilă pentru toţi *stakeholderii* în aceeaşi măsură şi, de regulă, nu poate răspunde întrebărilor tuturor. De unde necesitatea de a centra evaluarea asupra actorilor care au nevoie de informaţii şi vor să o folosească.

Interesul anumitor persoane de a folosi rezultatele evaluării va stabili dacă aceste rezultate pot contribui la îmbunătăţirea programului. Patton numeşte această caracteristică „factorul personal" (*the personal factor*) şi o descrie ca reprezentând „identificarea unui individ sau a unui grup care, în mod personal, este interesat de realizarea şi de rezultatele evaluării" (Patton, 2002, p. 44). Când acest „factor" este prezent, este foarte probabil că evaluarea va fi utilizată, iar când el nu există, se observă un impact minim al evaluării asupra procesului decizional.

În mod normal, persoanele interesate în mod direct de rezultatele evaluării sunt actori capabili să producă (decidă) o schimbare a intervenţiei. Aceşti utilizatori vor determina scopul evaluării (care poate fi influenţarea instituţiei donatoare, cunoaşterea proiectului, îmbunătăţirea performanţei proiectului, instrument de presiune politică).

2. Prin discuţii cu participanţii se va stabili tipul de evaluare ce va fi utilizat, în funcţie de scopul evaluării şi de resursele disponibile.

În teorie au fost stabilite trei scopuri ale evaluării :

- emiterea de judecăţi ;
- facilitarea îmbunătăţirii practicilor ;
- generarea de cunoştinţe (Patton, 1997, p. 65).

În practică însă, este recomandabil ca o evaluare să vizeze un scop prioritar. Evaluarea centrată pe emiterea de judecăţi asupra programului necesită criterii foarte clare şi valori ca bază a judecăţii. Evaluarea centrată pe îmbunătăţirea performanţelor tinde să fie mai „deschisă" şi are un caracter predominant informativ.

Stabilirea scopului evaluării trebuie să ţină seama şi de existenţa „contextului decizional". Evaluatorul trebuie să încerce să înţeleagă contextul în care va fi aplicată evaluarea şi să adapteze procesul pentru a fi cât mai eficient.

Evaluarea şi luarea deciziilor

Pentru ca evaluarea să fie utilizată în mod efectiv în procesul de luare a deciziilor, trebuie îndeplinite anumite condiţii, atât în ceea ce priveşte realizarea în sine a evaluării, cât şi în ceea ce priveşte mediul decizional respectiv.

Chiar şi atunci când o evaluare este realizată cu scopul explicit de a contribui la luarea unei decizii, există numeroase bariere în utilizarea lor concretă în procesul decizional. Carol Weiss (1998) sintetizează factorii care pot influenţa utilizarea evaluărilor în luarea deciziilor, numindu-i cei patru I : Interese, Ideologii, Instituţii şi Informaţie.

- Interesele : decidenţii au tendinţa de a susţine propriile motive şi interese. În situaţiile în care rezultatele evaluării nu sunt în acord cu interesele decidenţilor, există tendinţa de a minimiza importanţa acordată rezultatelor evaluării în procesul decizional.
- Ideologiile : decidenţii sunt influenţaţi de ideologia promovată de organizaţia (sau de guvernul) din care aceştia fac parte.
- Instituţiile : deciziile sunt luate întotdeauna într-un anumit context instituţional ce include istoria şi cultura respectivei instituţii, norme ce vor influenţa când şi cum vor fi luate deciziile.
- Informaţiile : evaluările reprezintă numai una dintre multiplele surse de informaţii pe care decidenţii trebuie să le ia în calcul. Experţii, colegii, grupurile de interese comune reprezintă numai câteva dintre sursele care pot fi considerate „legitime" sau importante în luarea unei decizii. Astfel, rezultatele unei evaluări pot rămâne date secundare în luarea unei decizii, în special atunci când aceasta poate avea repercusiuni asupra decidenţilor sau asupra altor actori importanţi.

Cum putem obţine creşterea utilizării evaluărilor în luarea deciziilor ?

Pentru a surmonta problemele legate de utilizarea evaluărilor în luare deciziilor, Patton (2002) a enunţat câteva principii de bază care pot facilita utilizarea evaluării :

1. *Sincronizarea realizării evaluării cu momentul de luare a deciziilor*. Evaluarea trebuie concepută în aşa fel încât să corespundă cu momentul când este necesară o decizie. Ea trebuie să răspundă întrebărilor şi nevoilor concrete ale decidenţilor. Multe evaluări sunt realizate după terminarea proiectelor. Ceea ce în teorie poate părea foarte logic, în practică nu este foarte util pentru că organizaţiile vor decide viitorul programelor înainte de finalul şi deci de evaluarea acestora.

2. *Evaluarea trebuie să fie centrată pe utilizatori*, plecând de la întrebarea : „Cine poate fi interesat de rezultatele acestei evaluări ? ”. Ea trebuie să vizeze interese şi nevoi de informaţie specifice actorilor bine delimitaţi, şi nu audienţe largi şi nedefinite. Va fi considerată mai importantă calitatea (gradul de implicare), şi nu cantitatea participării (vezi *evaluare participativă*). Potenţialii utilizatori trebuie să fie identificaţi şi implicaţi încă de la începutul evaluării în realizarea designului acesteia : în deciderea temelor şi întrebărilor care vor fi luate în considerare.
3. *Evaluarea trebuie adaptată la întrebările decidenţilor.* Trebuie să cunoaştem întrebările pe care decidenţii le pun cu privire la reuşita unui proiect. De exemplu, trebuie să ştim la ce se referă decizia care va urma evaluării : se doreşte extinderea proiectului la o altă regiune, un alt sistem sau la un alt grup de persoane ? Sau dacă decidenţii ştiu că resursele disponibile pentru continuarea proiectului se vor diminua şi atunci sunt interesaţi să ştie dacă se pot obţine aceleaşi rezultate (sau rezultate mai bune) folosind resurse mai puţine. Cunoscând nevoile decidenţilor, putem culege informaţiile pertinente pentru o anumită „întrebare”.
4. *Realizarea unei analize a contextului decizional* împreună cu participanţii la evaluare pentru a conştientiza factori situaţionali (cei patru I) ce pot afecta utilizarea evaluării.
5. *Recomandările trebuie să fie realiste şi fezabile*, ele trebuie „adaptate” resurselor şi capacităţilor de implementare ale actorilor. Este necesar ca evaluarea să fie „disponibilă” şi „accesibilă” celor interesaţi.
6. *Credibilitatea evaluatorului* (a se vedea subcapitolul despre rolul evaluatorului).
7. *Se verifică dacă recomandările evaluării au fost sau nu urmate*. Dacă va fi realizată o nouă evaluare, aceasta trebuie să analizeze ce recomandări ale evaluării precedente nu au fost luate în considerare şi de ce.

Nu putem spune că există o ierarhie a importanţei acestor premise şi nici că, aplicându-le, putem avea garanţia utilizării rezultatelor. Importanţa lor ţine de fiecare caz în parte.

Unul dintre obiectivele ***e.c.u.*** este acela de a diminua decalajul dintre concluziile evaluării şi folosirea acestor concluzii, de a ajuta responsabilii programelor în formularea propriilor întrebări referitoare la proiect, într-o manieră în care ei vor fi capabili să rezolve problemele practice şi să-şi amelioreze programele.

Rolul evaluatorului

În procesul de design al evaluării evaluatorul este responsabil pentru clarificarea întrebării : „Cum poate afecta alegerea unei anumite metode de evaluare rezultatul, dar şi utilizarea evaluării ? ”.

Practic întreg designul evaluării, cu etapele specifice oricărei evaluări (specificarea întrebărilor şi a criteriilor de evaluare, identificarea metodelor de culegere a datelor), va fi rezultatul unei „negocieri” continue pentru a stabili ce anume este important şi cum se poate obţine printr-o evaluare. Evaluatorul trebuie să asigure stabilirea standardelor şi a criteriilor de interpretare a rezultatelor evaluării, prin care toţi participanţii vor împărtăşi un set de valori comune ce vor face greu de contestat concluziile evaluării.

Sarcina evaluatorului este cu atât mai importantă, cu cât el trebuie să familiarizeze participanţii cu metodele şi logica evaluării. Evaluatorul devine responsabil pentru pregătirea şi transmiterea tuturor informaţiilor necesare participanţilor. ***E.c.u.*** devine foarte personală şi situaţională. Evaluatorul-facilitator dezvoltă o relaţie de lucru cu beneficiarii, prin care îi va ajuta să stabilească ce tip de evaluare este necesară.

Rolul evaluatorului în desfăşurarea acestui tip de evaluare este de a fi „activ--reactiv-adaptativ". Evaluatorul trebuie să fie activ în direcţia concentrării evaluării asupra utilizării acesteia, reactiv în luarea în calcul a intereselor utilizatorilor şi adaptiv în ceea ce priveşte concilierea intereselor utilizatorilor cu interesul evaluatorului de a asigura utilizarea, dar şi calitatea evaluării.

În desfăşurarea ***e.c.u.***, evaluatorul poate fi confruntat cu dileme de genul : „Dacă evaluarea va releva elemente importante pe care decidenţii nu le-au considerat ca făcând obiectul evaluării ? ". „Cum va reuşi evaluatorul să introducă aceste elemente noi pe agenda decidenţilor ? " De exemplu, un program social are atât „beneficiari direcţi" (cei ce beneficiază efectiv de program), cât şi „beneficiari potenţiali" (cei ce ar fi trebuit să beneficieze, dar nu au avut acces) sau chiar „victime" ale programului (când în situaţii de restricţii bugetare programul a fost finanţat cu fondurile destinate iniţial altui program). Chiar dacă aceste categorii de persoane nu sunt considerate de către decidenţi importante pentru desfăşurarea programului, evaluatorul nu poate ignora acest gen de consecinţe ale programului.

În acelaşi timp, evaluatorul este la rândul lui un actor în desfăşurarea evaluării, şi în ciuda autonomiei relative de care dispune, munca sa este înscrisă într-un cadru specific de acţiune politică. Evaluarea, ca rezultat al muncii sale, va avea o utilizare pe care nu o poate ignora. Evaluatorul trebuie să ia în considerare faptul că designul şi desfăşurarea evaluării vor influenţa în mod direct rezultatele şi utilizarea evaluării.

Concluzii

Prin centrarea evaluării asupra utilizării se contribuie la creşterea capacităţii actorilor de a decide şi acţiona într-un mod „evaluativ". Această construire de capacităţi este importantă pentru justificarea costurilor evaluării şi poate încuraja actorii să investească timp şi resurse în realizarea evaluării.

Una dintre dificultăţile acestei abordări este faptul că evaluarea produce „date tari", obţinute prin aplicarea unor metode ştiintifice de culegere a datelor, iar decizia poate avea o dimensiune importantă ce ţine de subiectivitate şi intuiţie, de elemente ce nu pot fi luate în calcul în designul evaluării.

Similar cu evaluarea participativă, ***e.c.u.*** susţine ideea participării actorilor în practica evaluării, însă dacă în evaluarea participativă tindem spre includerea cât mai multor actori, în ***e.c.u.***, gradul de participare al celor interesaţi va fi „ponderat", cu scopul de a obţine un grad de utilizare a evaluării cât mai crescut. Dacă ***e.c.u.*** nu presupune împuternicirea actorilor care nu au putere de decizie, atunci aceasta rămane un model „top-down", în care participarea propriu-zisă este foarte restrânsă.

O asemenea formă de evaluare analizează, printre altele, modul cum funcţionează evaluările, dacă şi cum acestea sunt folosite în formularea politicilor, în administraţie sau organizaţii. Ea atrage atenţia asupra unei oarecare banalizări a practicii evaluative şi a

necesităţii ca evaluarea să includă o dimensiune autocritică ce ar ridica întrebări asupra: dimensiunii ideologice a evaluării, funcţiilor pe care aceasta le are şi pe care ar putea să le aibă în societatea democratică, tipului de cunoştinţe produse şi modului prin care ele sunt produse prin evaluare.

Veronica MITROI

Evaluare participativă

Apariţia abordărilor participative în domeniul dezvoltării şi al evaluării

Într-o accepţiune largă, **evaluarea participativă** (***e.p.***) a unui program social desemnează implicarea în procesul de evaluare a actorilor care au un interes sau sunt afectaţi de desfăşurarea unui program: implementatori, parteneri, beneficiari sau alte părţi interesate.

Evaluarea ca subiect de reflecţie în ştiinţele sociale are o istorie relativ scurtă, apărând la sfârşitul anilor ’60 (Patton, 1982, p. 12) şi dezvoltându-se cu rapiditate prin asimilarea unor termeni din ştiinţele sociale: acţiune socială, schimbare socială, actor, participare. Evoluţia termenului „evaluare” a fost în mod direct influenţată de schimbarea practicilor în domeniul dezvoltării, în general, de la abordări dominant economiciste la abordări mai „democratice”, în care participarea devine unul dintre elementele-cheie în definirea obiectivelor programelor de dezvoltare, dar şi a acţiunilor pentru atingerea acestor obiective.

Această schimbare de paradigmă în domeniul dezvoltării sociale (vezi *dezvoltare comunitară participativă*) s-a produs ca urmare a incapacităţii modelelor tehniciste de a explica nereuşita programelor de dezvoltare şi în principal a faptului că deseori beneficiarii programelor nu aveau reacţiile dorite de către instituţiile care promovează un program de intervenţie socială.

Termenul „participare” este folosit în domeniul programelor sociale pentru a desemna procesul specific prin care principalii actori iau parte activă în planificarea şi luarea deciziei, în implementare şi evaluare : „Participarea desemnează procesul prin care un individ (sau grup) ia parte într-un proces de decizie şi/sau acţiune şi datorită căruia poate avea un anumit control asupra procesului respectiv” (Enciclopedia Wikipedia – www.wikipedia.org).

Participarea a fost asociată teoriilor dezvoltării şi, implicit, evaluării în anii ’70-’80, odată cu popularizarea paradigmei dezvoltării participative şi a discursului asupra virtuţilor capitalului social (vezi *capital social*) în implementarea programelor de dezvoltare. Participarea este considerată ca fiind dovada exercitării unui act democratic ce conduce la împărţirea controlului asupra resurselor implicate şi responsabilităţii pentru folosirea lor viitoare, ceea ce poate avea efecte pozitive atât asupra succesului unui program, cât şi asupra durabilităţii rezultatelor.

Direcţia de evoluţie a termenului „evaluare” a fost dinspre o concepţie centrată pe „verificarea obţinerii rezultatelor dorite” spre o viziune mult mai complexă, ce încearcă identificarea „impactului” şi stabilirea de conexiuni între procesul de implementare a unui proiect şi rezultatele obţinute. Astfel, evaluarea a devenit nu numai etapa finală a unui proiect (măsurarea rezultatelor şi a impactului proiectului), ci şi parte integrantă a

acestuia, rezultatele evaluării fiind utilizate ca *input*-uri pentru îmbunătăţirea şi continuarea proiectelor. În această perspectivă, evaluarea este centrată pe procesul de implementare a proiectului şi pe mecanismele de schimbare antrenate.

Adaptându-se practic obiectivelor proiectelor de dezvoltare, evaluarea a devenit ea însăşi parte activă în atingerea acestor obiective : învăţare instituţională, construire/transfer de capacităţi, diminuarea excluziunii sociale. Evaluarea, ca etapă componentă a unui program de dezvoltare, a căpătat o importanţă crescândă, iar întrebările referitoare la evaluare au progresat de la „Cum trebuie făcută o evaluare ? " la „Cum poate contribui evaluarea la construirea capacităţii locale şi la obţinerea sustenabilităţii dezvoltării ? " (UNDP, 1997, p. 1).

E.p. a apărut practic ca o alternativă *politically correct* la evaluarea tehnicist-obiectivistă utilizată până atunci, care nu lua în calcul relaţiile de putere existente în desfăşurarea procesului de evaluare. În prezent, ***e.p.*** şi participarea în general sunt considerate ca mijloace prin care grupurile marginalizate îşi pot exprima propriile puncte de vedere, ceea ce poate contribui la o oarecare echilibrare a relaţiilor de putere.

Deşi participarea a devenit „punctul comun al metodologiilor alternative în domeniul dezvoltării" (Rist, 2001, p. 127), aceasta este o „noţiune problematică", ce rămâne în fapt paternalistă (Pieterse, 2002, p. 35). Pieterse consideră că participarea va reprezenta o schimbare fundamentală în teoriile dezvoltării numai atunci când organizaţiile internaţionale, guvernele şi ONG-urile vor fi considerate ca „participând în programele de dezvoltare iniţiate de către comunităţile locale", şi nu în sens invers, cum se întâmplă în prezent.

În acest context, ***e.p.*** poate fi considerată : „un proces de autoevaluare, producere colectivă de informaţii şi acţiune cooperativă, prin care actorii contribuie la identificarea subiectului evaluării, a etapelor evaluării, la culegerea şi analiza datelor" (Jackson şi Kassamm, 2006, p. 3).

De ce „evaluare participativă", şi nu evaluare pur şi simplu ?

Am încercat să sintetizăm în multitudinea de sensuri şi utilizări asociate evaluării participative câteva caracteristici centrale care nu au pretenţia de a descrie complet conceptul, dar pot oferi o imagine asupra specificităţii acestui tip de evaluare.

Caracteristici definitorii ale evaluării participative :

- contribuie la diseminarea metodelor participative în practica dezvoltării în general ;
- contribuie la implicarea comunităţilor locale, a organizaţiilor şi a cetăţenilor în analizarea şi soluţionarea propriilor probleme ;
- valorizează cunoştinţele, experienţa şi capacităţile locale în analiza realităţii sociale ;
- produce reflecţii critice asupra realităţii ;
- susţine drepturile beneficiarilor asupra rezultatelor evaluării ;
- foloseşte metode participative de culegere a datelor ;
- presupune un proces colectiv de negociere (a selectării obiectivelor şi metodelor şi a interpretării rezultatelor).

E.p. se distinge de evaluarea clasică prin câteva elemente specifice :

Criteriu	Evaluare clasică	Evaluare participativă
Scop	• Evidenţierea impactului unui program • Stabilirea succesului	• Înţelegerea mecanismelor de schimbare de către participanţi • Îmbunătăţirea practicilor de implementare a programului
Design	• Stabilit de regulă înainte de începerea evaluării	• Flexibil, „negociat” pe parcursul evaluării
Tipul de date rezultate	• Date referitoare la eficienţă, eficacitate • Judecăţi de valoare prin care evaluatorul „diagnostichează” programul	• Date descriptive prin care se explică „de ce” programul a produs anumite schimbări
Rolul evaluatorului	• Exterior programului	• Actor al evaluării, mediator
Rolul beneficiarilor	• Foarte slab conceptualizat, interesează în ce măsură nevoile conceptualizate în program au fost satisfăcute	• Sunt informaţi despre program şi devin la rândul lor informatori
Utilitate	• Cunoaşterea rezultatelor proiectului de către responsabilii proiectului şi de către finanţatori	• Împuternicirea participanţilor • Cunoaşterea programului de către participanţi • Îmbunătăţirea practicilor

În evaluarea de tip standard este asumat faptul că există rezultate directe şi măsurabile ale proiectului şi, de regulă, odată proiectul demarat, obiectivele şi procedurile nu sunt modificabile. Deseori, mecanismul de schimbare (interacţiunile dintre cei care implementează şi beneficiari) rămân „cutia neagră” a evaluării. ***E.p.*** încearcă să explice mecanismele de schimbare antrenate.

E.p. implică tot timpul un proces de împuternicire, chiar prin simplul fapt că permite tuturor actorilor să-şi exprime opiniile cu privire la proiect. În acelaşi timp, participanţii sunt implicaţi într-un proces de acumulare de informaţii despre proiect şi de elaborare a propriilor strategii în funcţie de rezultatele evaluării : „Participanţii la proiect şi toţi actorii trebuie să fie implicaţi în înţelegerea mecanismelor interne proiectului, a rezultatelor şi a eşecurilor şi în propunerea soluţiilor pentru depăşirea obstacolelor” (OESP Handbook, 1997, p. 2). Ca urmare a acestui proces, participanţii cunosc şi se adaptează mai uşor la rezultatele programului.

Designul unei ***e.p.*** trebuie să fie flexibil. Accentul să fie pus mai degrabă pe informaţia primită de la actorii implicaţi decât pe informaţiile considerate a priori de către donor ca fiind relevante pentru determinarea succesului proiectului. La limită, se poate considera că implicarea şi împuternicirea actorilor sunt mai importante decât rigoarea măsurării (Mayoux, 2002, p. 17).

Acest tip de evaluare are o orientare axiologică prin care se valorizează contextul particular de implementare al fiecărui proiect. În cazul programelor de dezvoltare conduse de către instituţiile internaţionale, această dimensiune este foarte importantă pentru că ea permite diverselor culturi locale să „judece” programul prin prisma propriilor criterii.

În acelaşi timp, ***e.p.*** implică un proces de „negociere de sensuri" între participanţi. Aceasta presupune că participanţii trebuie să cadă de acord asupra diferitelor elemente ale evaluării.

Din punct de vedere etic, ***e.p.*** ridică totuşi problema diferitelor perspective asupra proiectului : „Este mai important diagnosticul expertului sau cel al populaţiei-ţintă ? ", „Beneficiarii evaluării sunt donorii, administratorii sau beneficiarii proiectului ? ", „cine decide selecţia actorilor ? ". ***E.p.*** este întemeiată pe ideea de a garanta „independenţa" evaluatorului şi a calităţii judecăţii lui prin implicarea altor actori din afara agenţiei responsabile cu implementarea proiectului. Rolul evaluatorului devine acela de mediator, el trebuind să asigure tuturor participanţilor un spaţiu de exprimare încercând să diminueze manifestarea relaţiilor de putere ce pot împiedica exprimarea anumitor opinii. Evaluatorul ajută la „înţelegerea" modalităţilor în care programul este administrat, a modului în care serviciile sunt produse şi a experienţei beneficiarilor faţă de program.

În acestă perspectivă, evaluarea capătă trei dimensiuni distincte : legitimare, rezolvare de conflicte şi proces de învăţare (Berger, 2002, p. 7). Evaluarea apare ca mijloc de învăţare instituţională, ca proces continuu.

Criterii ale participării publice

Pentru ca rezultatul unei ***e.p.*** să fie legitim şi credibil, este recomandabilă respectarea câtorva criterii ale participării publice (George, 2004, p. 20). Procesul trebuie să fie :

- inclusiv : să acopere în mod direct sau indirect toţi actorii şi categoriile sociale interesate (toţi actorii să fie reprezentanţi) ;
- deschis şi transparent : etapele şi activităţile evaluării trebuie să fie explicite şi să existe siguranţa că au fost bine înţelese de către participanţi ;
- relevant : concentrat asupra elementelor considerate importante pentru desfăşurarea proiectului ;
- imparţial : fără biasuri faţă de anumiţi actori ;
- adaptabil : fără un design rigid, adaptabil la sugestiile şi răspunsurile actorilor ;
- credibil : trebuie să creeze încredere, să producă informaţii despre cum au fost folosite rezultate şi la ce anume răspund.

Tipuri şi exemple de evaluare participativă

În sens larg, pot fi desemnate ca „participative" toate evaluările în care contribuţiile celor implicaţi sau afectaţi de derularea unui program sunt luate în calcul şi estimate (McHardy, 2003, p. 3). Datorită încărcăturii ideologice puternice a conceptului de „participare" ce „reflectă credinţe deduse din teoriile sociale şi politice" (Pieterse, 2002, p. 5), beneficiile participării într-o evaluare sunt practic unanim recunoscute. Realizarea efectivă a ***e.p.*** relevă însă o multitudine de practici ce fac dificilă caracterizarea unei evaluări ca fiind mai mult sau mai puţin „participativă". Deseori, folosirea unor metode calitative de culegere a datelor, ca focus grupurile sau interviurile cu beneficiarii unui program, poate crea iluzia unei ***e.p.***

Din punctul de vedere al gradului de participare într-o evaluare putem considera două criterii (Baron şi Monnier, 2003, p. 9) :

- *amploarea participării* – se referă la diversitatea grupurilor de interes implicate în evaluare (donori, implementatori, beneficiari direcţi sau indirecţi, societate civilă) ;
- *intensitatea participării* – se referă la gradul de implicare a actorilor. În ceea ce priveşte intensitatea participării, putem distinge mai multe niveluri ;
- *informare* : informaţia are un singur sen ; publicul este informat despre rezultatele evaluării ;
- *consultare* : actorii comunică informaţii, exprimă idei, valori, interese. Comunicarea şi transmiterea informaţiilor sunt făcute în dublu sens : dinspre actori spre evaluator, şi invers ;
- *colaborare şi parteneriat* : evaluarea apare ca un proces de învăţare şi îmbunătăţire a programului, responsabilitatea este împărţită, se tinde spre atingerea unui consens cu privire la rezultatele evaluării ;
- *empowerment şi control local* : delegarea autorităţii către comunităţile locale şi reprezentanţii lor.

Participarea poate apărea, aşadar, în diferite etape ale evaluării (de la conceperea planului de evaluare până la formularea recomandărilor), iar gradul de implicare şi contribuţiile propriu-zise la evaluare pot fi foarte variate. Influenţa directă a gradului de participare asupra rezultatelor unei evaluări face necesară precizarea explicită a etapelor şi metodelor în care participarea actorilor a fost utilizată.

Pe de altă parte, este dificil de obţinut o participare „satisfăcătoare" dacă nu se acordă atenţie modalităţilor în care participanţii „negociază" poziţia pe care o ocupă în cadrul evaluării : „În orice evaluare există un consens cu privire la ceea ce este de evaluat, cine este implicat şi în ce măsură, cum se va desfăşura evaluarea şi cât de mult va costa. Rezultatul evaluării depinde în mare măsură de răspunsul la aceste întrebări. Pentru atingerea consensului, participanţii îşi negociază în mod explicit sau implicit «rolul» în evaluare" (McHardy, 2003, p. 1).

Designul unei evaluări participative

Un număr remarcabil de instituţii internaţionale, ONG-uri, organisme guvernamentale sau universitare propun *ghiduri de **e.p.***, însă în nici un caz nu putem considera că există un model general aplicabil care va garanta buna desfăşurare a oricărei evaluări. Aceeaşi situaţie este valabilă şi pentru conceperea şi implementarea programelor de dezvoltare socială. Însuşi caracterul participativ al programelor de dezvoltare şi implicit al evaluării atrage atenţia asupra importanţei contextelor specifice fiecărui program.

Am ales ca exemplu Ghidul realizat de USAID în 1996 pentru realizarea ***e.p.*** care are avantajul de a fi flexibil şi de a sublinia faptul că ***e.p.*** ar trebui să implice un proces de negociere continuă între participanţi la nivelul fiecărei etape a evaluării.

Etape ale evaluării participative

- *Se decide dacă realizarea unei **e.p.** este necesară şi fezabilă. **E.p.*** este recomandată în cazurile în care există un interes asupra procesului de implementare a programului, asupra impactului (efectele largi, pozitive şi negative) sau asupra gradului de cunoaştere a programului de către actori. Evaluarea clasică este adecvată atunci când se doresc informaţii specializate (tehnice), o judecată exterioară programului, când abordarea participativă nu este fezabilă ca timp şi buget sau când există o mare animozitate între actori.
- *Se decide gradul de participare dorit.* Ce actori vor fi reprezentaţi şi ce roluri vor juca ? Participarea poate fi largă (responsabili de proiect, beneficiari, parteneri) sau poate fi centrată pe actorii importanţi pentru obiectivele evaluării. În acelaşi timp, actorii pot participa ca simpli furnizori de informaţii sau pot fi implicaţi în anumite etape ale evaluării. Actorii importanţi pentru implementarea proiectului nu sunt în mod necesar importanţi şi pentru evaluare.
- *Definirea rolurilor şi a planului evaluării.* O atenţie deosebită trebuie acordată clarificării rolurilor facilitatorului extern (evaluatorul) şi participanţilor la evaluare. O ***e.p.*** începe practic cu un grup de lucru care are ca scop stabilirea consensului în ceea ce priveşte : întrebările considerate relevante, metodele adaptate culegerii datelor, agenda de lucru.
- *Evaluarea propriu-zisă.* În ***e.p.*** se încearcă maximizarea implicării participanţilor cu scopul de a oferi cât mai multe informaţii despre program şi despre procesul de evaluare. Comunicarea în acest tip de evaluare are în dublu sens : evaluatorul acumulează informaţii de la participanţi şi le oferă acestora o imagine completă asupra proiectului. În acelaşi timp, cei care participă la discuţiile de grup au ocazia de a cunoaşte punctele de vedere ale celorlalţi şi de a-şi exprima propriile idei. Atunci când este realizată într-o manieră participativă, evaluarea poate reprezenta singura „ocazie” de dialog între actorii implicaţi într-un program.
- *Analiza datelor şi construirea consensului.* În condiţiile exprimării unei multitudini de opinii, interpretarea datelor poate deveni dificilă. Aceasta din urmă produce nu numai raportul de evaluare, dar ajută participanţii în construirea unui set de cunoştinţe comune. Odată analiza datelor terminată, participanţii, împreună cu evaluatorul, trebuie să ajungă la un consens în ceea ce priveşte rezultatele evaluării, concluziile şi recomandările de făcut pe baza datelor empirice obţinute. În acest fel, donorii/iniţiatorii programului pot fi „obligaţi” să recunoască dificultăţile sau eventualele efecte perverse ale programului, iar beneficiarii, la rândul lor, pot înţelege mai bine programul şi deveni conştienţi de rolul lor în succesul sau în eşecul programului.
- Elaborarea unui plan pentru continuarea programului. Prin participarea la evaluarea programului şi prin informaţiile pe care le-au căpătat, actorii implicaţi devin agenţi ai schimbării, putând aplica conştinţele învăţate pentru îmbunătăţirea programului sau pentru alte programe viitoare.

Metodele folosite în evaluarea participativă

În ***e.p.***, cel mai des sunt folosite aşa-numitele metode PRA – Practici Rapide de Analiză (Participatory Rural Appraisal sau Rural Rapid Appraisal), utilizate în special pentru evaluarea programelor de dezvoltare comunitară atât în mediul rural, cât şi în comunităţile urbane. Aceste metode, datorită simplităţii şi rapidităţii de aplicare, sunt mai puţin costisitoare decât sondajele de opinie, permiţând acumularea unor informaţii considerabile într-un timp scurt. Se acordă mai puţină importanţă rigorii metodologice în culegerea datelor, urmărindu-se acumularea, într-un mod cât mai eficient, a unor informaţii considerate esenţiale.

În cadrul acestor metode, de regulă sunt folosite interviuri cu informatori-cheie, dar şi focus grupuri, interviuri de grup, minisondaje, studii de caz sau hărţi mentale. Alte metode folosite : cele vizuale (diagrame cauzale, diagrame Venn, diagrame de sistem), istoriile orale, calendarele, proiectările în viitor, jocurile de rol.

Cel mai adesea se consideră că abordarea participativă poate produce numai date calitative, însă aceasta „poate genera atât date calitative, cât şi cantitative (date numerice), de regulă mai relevante decât prin abordările şi metodele clasice" (Chambers, 2006, p. 3), de exemplu, prin metode de genul : vot, numărare, estimare, ierarhizare.

Chiar dacă aceste metode au avantajul rapidităţii şi al costurilor reduse, apar numeroase dificultăţi la punerea lor în practică, legate de : realizarea eşantioanelor aleatorii, elaborarea indicatorilor şi a măsurătorilor, stabilirea standardelor de rigoare, diversitatea metodelor de culegere a datelor. În acelaşi timp, informaţia obţinută poate fi dificil de analizat şi sintetizat.

În plus faţă de aceste dificultăţi legate de rigurozitatea datelor obţinute, implicarea actorilor în producerea datelor poate deveni ea însăşi problematică şi nu este în mod necesar avantajoasă pentru participanţi. Dacă metodele participative au avantajul costurilor reduse pentru cercetători, ele pot fi mari consumatoare de timp pentru participanţi. Întrebări critice apar în legătură cu „dreptul de proprietate" asupra datelor obţinute prin evaluare şi asupra procesului de împuternicire a anumitor actori în detrimentul altora : „Cine va fi împuternicit să participe, cine deţine datele, ce date sunt importante ? În ce scop este făcută evaluarea ? Cum pot fi împărtăşite şi sintetizate informaţiile diverse ?" (Mayoux, 2001, p. 17).

Limite şi riscuri

Deşi avantajele implicării actorilor în procesele de evaluare şi de luare a deciziei sunt recunoscute, realizarea evaluării participative în practică este foarte dificilă, metodele nu sunt foarte clare, iar relevanţa acestora rămâne discutabilă.

Una dintre cele mai importante critici adresate ***e.p.*** este persistenţa excluziunii sociale în ciuda implicării diferiţilor actori în procesul de evaluare. O bună parte dintre dificultăţile punerii în practică a ***e.p.*** provin din dificultăţile intrinseci termenului „participare".

Oakley (*apud* Gregory, 2000, p. 184) categorizează obstacolele în derularea unei evaluări participative în trei tipuri :

1. Structurale – legate de mediul politic şi de restrângerea procesului de luare a deciziilor şi de concepere a politicilor la câţiva indivizi.
2. Administrative – legate de barierele birocratice existente în administraţie, procedurile de planificare şi mecanismele de menţinere a controlului.
3. Sociale – legate de cultura dependenţei faţă de experţi şi lideri.

Un risc important în realizarea unei evaluări de acest tip este faptul că aşa-numita „pluralitate a punctelor de vedere” poate fi rezultatul unei „false participări”, dacă posibilitatea de expresie a diferitelor grupuri de interese nu este asigurată. Chiar şi în cazul unei reprezentări adecvate, luarea în calcul a recomandărilor şi a diferitelor opinii poate fi superficială, ceea ce conduce la sentimente de frustrare din partea actorilor şi la refuzul de a continua implicarea lor în proiect.

În acelaşi timp, evaluatorul (responsabilul) nu este tot timpul dispus să partajeze controlul asupra procesului şi să şi „piardă” o parte a prerogativelor. Evaluatorul are propriile convingeri asupra a ceea ce este important în implementarea unui program, iar măsura în care acesta se va „exprima” în evaluare poate influenţa şi desfăşurarea evaluării. Calificarea şi gradul de încredere pe care evaluatorul le va inspira au o importanţă majoră pentru o bună desfăşurare a evaluării. Existenţa conflictelor de interese şi a relaţiilor de dependenţă (faţă de putere, status, expertiză) descurajează exprimarea anumitor actori şi afectează în mod indirect capacitatea responsabilului de a evalua un anumit program.

Concluzii

În ciuda acestor obstacole, se consideră că ***e.p.*** aduce o contribuţie importantă la credibilitatea rezultatelor unei evaluări, fiind utilă pentru înţelegerea şi stabilirea consensului referitor la proiect. ***E.p.*** permite o mai bună judecată de valoare asupra programului datorită multiplicităţii opiniilor luate în considerare, asigură un proces de cunoaştere socială ce favorizează cunoaşterea proiectului de către actorii vizaţi, contribuie la responsabilizarea actorilor şi a beneficiarilor în faţa propriilor probleme, dezvoltă abilităţi de luare a deciziei şi de interacţiune cu autorităţile (Guba şi Lincoln, 1989).

Este de asemenea anticipat faptul că realizarea ***e.p.*** poate conduce la creşterea responsabilităţii participanţilor şi la facilitarea acceptării recomandărilor şi a eventualelor acţiuni coercitive ce urmează a fi implementate (OESP Handbook, 1997, p. 1). ***E.p.*** poate fi considerată şi ca un proces de formare a evaluatorilor.

Încurajarea aplicării abordărilor participative în domeniul dezvoltării sociale, dar şi în cel al evaluării conduce la apariţia riscului de a folosi în mod abuziv eticheta unei abordări participative pentru a asigura o oarecare credibilitate şi legitimitate rezultatelor şi a face dovada exercitării unui act democratic.

E.p. ne aminteşte existenţa diversităţii, dar şi a fenomenelor de excluziune într-o societate (cum ar fi cele de clasă, status, etnie) şi subliniază impactul acestora asupra vocilor pe care le auzim sau pe care nu le auzim într-o evaluare. Rolul evaluatorului devine critic, el trebuie să încerce să obţină maximul de participare posibil, dar să reţină, în acelaşi timp, necesitatea de a balansa diferenţele de putere şi abilitatea fiecărui actor/participant de a comunica şi de a participa (McHardy, 2003, p. 20).

E.p. presupune un proces de învăţare continuă atât din partea evaluatorilor, cât şi la nivel instituţional. Evaluatorul poate propune realizarea unor ***e.p.***, însă cel mai adesea aceste recomandări nu sunt luate în calcul sau rămân marginale în designul evaluărilor. Iniţiativa realizării unor ***e.p.*** trebuie să vină şi din partea instituţiilor care propun realizarea unor evaluări şi care sunt dispuse să implice în acest proces toate părţile interesate. În anumite situaţii, beneficiarii pot reclama o cât mai mare implicare în procesul de evaluare.

Printre soluţiile recunoscute pentru depăşirea acestor dificultăţi în realizarea evaluărilor participative, reţinem modelul Utilization-Focused Evaluation (Evaluare centrată pe utilizare) propus de Patton (1997). Această abordare pragmatică propune un „control” al participării prin centrarea pe scopul ultim al evaluării, şi anume acela de a pune la dispoziţia decidenţilor şi utilizatorilor evaluării informaţiile de care au nevoie. Pentru aceasta, se va realiza o „selecţie” a participanţilor în aşa fel încât să participe numai „actorii locali cheie care sunt entuziaşti, angajaţi, competenţi şi interesaţi faţă de proiect” (Patton, 1997, p. 354). Acest model pleacă de la premisa creşterii abilităţilor participanţilor în urma procesului de participare.

Dacă în practică evaluatorul pleacă de la principiul „Căutăm persoanele bine informate asupra programului, ce pot oferi multe informaţii şi sunt angajate în proiect”, există riscul de a lucra în special cu cei care au puterea de decizie şi mai puţin cu membrii comunităţii, care suportă consecinţele proiectului.

Veronica MITROI

Excluziune morală

Problemele specifice cu care se confruntă un grup sau o categorie socială – precum sărăcia, starea de sănătate precară, şomajul etc. – sunt deseori conotate moral de actorii sociali care le observă. Despre persoanele nevoiaşe, observatorii din societatea respectivă pot considera că sunt „săraci merituoşi” sau, dimpotrivă, „săraci care-şi merită soarta” ; persoanele bolnave pot fi considerate victime sau vinovate de stilul de viaţă care le-a îmbolnăvit ; şomerii pot fi priviţi ca oameni leneşi sau persoane excluse de pe piaţa muncii din cauza condiţiilor macroeconomice. Atunci când în interiorul unei societăţi un grup cu acces la resurse elaborează un proiect de dezvoltare pentru un grup defavorizat, există riscul ca această defavorizare să fie conotată nu numai socialmente, ci şi moralmente negativ.

Excluziunea morală (***e.m.***) apare atunci când o categorie de persoane sunt definite social ca fiind vinovate de situaţia defavorabilă în care se află sau de probleme mai generale ale societăţii. Acest proces de învinovăţire este sancţionat, formal, dar mai ales informal, prin excluderea lor de la diverse forme de participare şi decizie în societate.

E.m. se referă la categorii de persoane, dar nu vizează culpabilizarea unor indivizi particulari în cazuri concrete, nici culpabilizarea generală a unui sistem social. Principala semnificaţie sociologică a conceptului de ***e.m.*** derivă din faptul că instituie sau menţine graniţe în interiorul sistemului social, ducând la reproducerea unor inegalităţi şi relaţii de putere. Din acest motiv, ***e.m.*** a unei categorii sociale defavorizate este un obstacol în calea dezvoltării sociale.

Excluziunea morală şi dezvoltarea socială

Un proiect de dezvoltare presupune identificarea unei probleme şi elaborarea unei strategii de rezolvare a acesteia, în spiritul unor valori considerate indispensabil legate de bunăstarea umană. Un astfel de proiect operează inevitabil cu conceptul de „problemă". Problemele nu au însă numai „cauze" şi „soluţii", ci ele pot fi înţelese şi ca rezultat al unor decizii incorecte luate de actori sociali consideraţi responsabili şi chiar vinovaţi de existenţa lor. ***E.m.*** apare atunci când o categorie socială este culpabilizată şi astfel împinsă în afara ariei de deliberare în soluţionarea unei probleme în care sunt implicate şi interesele membrilor săi. O categorie exclusă moral poate însă să fie inclusă în alte feluri într-un proiect de dezvoltare – de exemplu, poate să fie obiectul acestuia sau să suporte indirect costurile proiectului.

E.m. a unei categorii semnificative de actori într-un proiect de dezvoltare socială duce la lipsa acestuia de sustenabilitate, în măsura în care va fi subminat de eforturile predictibile ale acestor persoane de a-şi urmări interesele, aşa cum sunt definite în concepţiile lor de viaţă. Aceasta este cu atât mai relevant în situaţiile în care grupul exclus moral este chiar ţinta procesului de dezvoltare socială. De exemplu, Gay y Blasco (2003) ilustrează elocvent eşecul proiectului autorităţilor spaniole de asimilare a unei comunităţi de romi, datorită *infantilizării* (vezi mai jos) aşa-numiţilor „beneficiari". Aceştia se considerau însă mai degrabă victime şi făceau tot posibilul pentru a opune rezistenţă acelor dimensiuni ale proiectului care le impuneau costuri neacceptate. În ansamblu, proiectul s-a transformat într-un joc al manipulării reciproce, din cauza refuzului autorităţilor de a accepta comunitatea de romi ca un partener în structurarea proiectului de dezvoltare.

Tipuri de excluziune morală

Există două tipuri mari de ***e.m.*** relevante pentru proiectele de dezvoltare : *culpabilizarea* şi *infantilizarea*. Culpabilizarea apare atunci când un grup social defavorizat este considerat direct responsabil de soarta sa şi vinovat atât de starea proprie, cât şi de costurile pe care le pricinuieşte societăţii mai largi. Infantilizarea presupune o oarecare simpatie pentru soarta celor defavorizaţi, dar este definită prin devalorizarea discernământului lor, situarea în poziţie de minori care nu-şi cunosc cu adevărat interesele. Cele două tipuri de ***e.m.*** pot fi simultane – precum în cazul minorităţii romilor, care este deseori considerată atât responsabilă de situaţia sa de marginalizare, cât şi incapabilă de a-şi vedea interesele pe termen lung. Există, de asemenea şi tipuri extreme de ***e.m.***, cum ar fi *dezumanizarea* – atunci când anumite persoane nu sunt considerate ca fiind propriu-zis oameni. Situaţia sclavilor sau a evreilor în timpul regimului nazist ilustrează această dezumanizare totală. Există şi alte temeiuri posibile pentru ***e.m.*** a unei categorii sociale – ruperea fizică de societate (ce poate fi invocată pentru categorii ocupaţionale ce trăiesc în izolare, precum asceţii), ruperea morală de societate prin profesarea unor concepţii etice extreme (precum fundamentaliştii religioşi) sau prin comportamente antisociale (cazul celor cu o condamnare penală gravă) etc.

M. Deutsch (2002, p. 10) defineşte ***e.m.*** prin întrebarea „Cine este şi cine nu este îndreptăţit să primească un tratament corect şi resurse corecte prin includerea, respectiv excluderea din comunitatea noastră morală ?" (Opotow, 1990, *apud* Deutsch, 2002 ; Opotow şi Weiss, 2000) defineşte „raza de acţiune a justiţiei" (*the scope of justice*) ca mulţimea persoanelor către care nutrim simultan „1. credinţa că li se aplică şi lor criteriile noastre de justiţie ; 2. disponibilitatea de a aloca o parte dintre resursele comunităţii pentru ele ; şi 3. disponibilitatea de a face sacrificii pentru a le promova bunăstarea" (p. 2). ***E.m.*** raţionalizează eventualele prejudicii aduse celor din afara razei noastre de acţiune a justiţiei, definindu-i ca irelevanţi, vinovaţi de situaţia în care se află sau pur şi simplu ca un mijloc pentru a ne atinge scopurile (*apud* Deutsch, 2002).

Opotow şi Weiss (2000), precum şi Kärreman şi Alvesson (2003) observă că ***e.m.*** este deseori un proces reflexiv, prin care *observatorul defineşte simultan atât statutul persoanelor cu care interacţionează, cât şi propriul său statut*. Poziţionarea în raport cu cei din exteriorul comunităţii morale proprii are consecinţe asupra definirii comunităţii morale şi implicit asupra definirii propriei persoane. Opotow şi Weiss au analizat ***e.m.*** a grupărilor ecologiste în disputele legate de mediul înconjurător şi de poluare şi au observat că aceasta are de fapt două faţete : pe de o parte, mişcările ecologiste sunt etichetate drept extremiste şi sunt excluse din procesele de decizie ; pe de altă parte, consumatorii resurselor se autoexclud din această problemă, fie prin ignorarea ei completă, fie printr-o implicare mai mult formală, dacă aceasta este solicitată din exterior prin atribuţiile de serviciu. „Deşi în general ne gândim la ***e.m.*** ca la excluziunea celorlalţi, ***e.m.*** implică şi autoexcluziunea. (...) Negarea propriei implicări este vizibilă în diverse manifestări ale ***e.m.***, precum transferul responsabilităţii pentru daune asupra celor victimizaţi, credinţa că propria contribuţie la o problemă de mediu nu poate fi detectată, negarea responsabilităţii personale pentru daunele ecologice prin interpretarea lor ca rezultatul unor acţiuni şi decizii colective, nu individuale, şi prin asumarea ipostazei unui outsider curat şi nevinovat, în comparaţie cu *stakeholder*-ii murdari, iresponsabili şi culpabili" (Opotow şi Weiss 2000, p. 4). Practic, observatorul se poate autoexclude alegând să se situeze în exteriorul dilemei morale, culpabilizându-i pe ceilalţi participanţi şi refuzând să recunoască relevanţa problemei pentru propria sa viaţă.

Kärreman şi Alvesson (2003, p. 10) descriu un fenomen similar sub denumirea de *dublă dezumanizare*, preluând conceptul folosit de Vetlesen (1994) pentru a explica posibilitatea morală a lagărelor naziste. Dubla dezumanizare înseamnă tratarea celorlalţi ca mijloc pentru atingerea unor scopuri, simultan cu conceptualizarea propriei persoane ca mijloc pentru atingerea unor scopuri. Astfel este negată atât relevanţa morală a celorlalţi ca oameni, cât şi relevanţa morală a propriilor alegeri. Este vorba despre instrumentalizarea sinelui în egală măsură cu instrumentalizarea persoanelor vizate, în raport cu nişte idealuri suprapersonale. În măsura în care contextul acţiunii favorizează instrumentalizarea propriei persoane (ca în cazul multor birocraţii, de exemplu, armata fiind cazul extrem), riscul ***e.m.*** este inclus în structura organizaţională.

Paternalism

Corespondentul atitudinal al *infantilizării* unei categorii sociale pe care un actor social (precum statul sau un ONG) îşi propune să o sprijine în dezvoltarea sa este *paternalismul*.

Organizaţiile publice sau cele private non-profit îşi asumă deseori misiunea de a defini interesul colectiv şi de a elabora programe şi proiecte prin care să-l pună în practică. Paternalismul apare atunci când astfel de actori sociali stabilesc priorităţi de acţiune care nu sunt explicit împărtăşite de unii dintre cetăţenii ce au discernământ şi când aceştia sunt motivaţi extrinsec sau chiar constrânşi să le urmeze, pornind de la premisa că este în interesul lor să facă acest lucru. Un exemplu cotidian de paternalism îl constituie alocarea unei părţi a salariului angajaţilor sub formă de bonuri de masă ; în spatele acestei măsuri se află presupoziţia că angajaţii nu-şi folosesc judicios resursele financiare pentru a-şi alimenta familia.

Definiţia paternalismului are prin urmare două componente :

- componenta *cognitivă* : devalorizarea cunoaşterii pe care o categorie socială o are despre propriile interese şi propunerea unei versiuni alternative ; deseori, interesul alternativ este evaluat ca fiind superior, întrucât cei care îl propun consideră că : 1. este pe termen mai lung ; 2. este mai mult orientat spre cooperare (ţine cont şi de interesele altora) ; sau 3. întruchipează mai bine tipul de om valorizat pozitiv de cei care îl propun.
- componenta *de acţiune* : cei care au puterea de a defini interesul „superior" al celorlalţi stabilesc nişte măsuri pentru a-i motiva pe aceştia să acţioneze în concordanţă cu el. Cei care dispun de putere pot schimba motivaţia oamenilor de a acţiona conform interesului considerat superior atât prin sancţiuni negative (constrângeri), cât şi prin recompense (stimulente). Ambele comportamente denotă o concepţie paternalistă, dar impunerea de constrângeri este o variantă mai invazivă de paternalism decât oferirea de recompense.

Paternalismul libertarian

Libertarianismul se referă la concepţia etică potrivit căreia individul este stăpânul absolut al vieţii şi proprietăţii sale, iar limitările externe ale libertăţii sale de decizie (inclusiv limitările impuse de stat prin impozitare şi legislaţie) trebuie să fie cât mai reduse posibil, chiar inexistente. Conceptul de „paternalism libertarian" pare prin urmare o contradicţie în termeni. El a fost propus de Thaler şi Sunstein (2003) pentru a desemna situaţiile în care un actor social trebuie inevitabil să ia o decizie care va influenţa opţiunile disponibile altor oameni. Într-o astfel de situaţie, decidentul va încerca, probabil, să adopte măsura pe care o va considera cea mai folositoare oamenilor pe care îi influenţează. Astfel, el va da dovadă de paternalism, influenţând deciziile altor oameni în sensul considerat „dezirabil", deoarece nu are posibilitatea de a face altfel. Alternativele sale ar consta fie în adoptarea unei măsuri pe care o consideră mai puţin benefică, fie în adoptarea unei măsuri la întâmplare, pentru a evita responsabilitatea deciziei – dar ambele variante sunt, cel puţin intuitiv, mai puţin justificate decât măsura paternalistă.

Spre deosebire de deciziile invazive de definire a priorităţilor de acţiune pentru alte persoane, paternalismul libertarian apare în situaţiile în care :

- decidentul nu are posibilitatea, în limitele impuse de formularea problemei pe care trebuie să o rezolve, de a lua o decizie care să nu afecteze opţiunile celorlalte persoane ; orice decizie ar lua va avea consecinţe asupra motivaţiilor resimţite de celelalte persoane ;
- problema nu motivează costurile unui proces de consultare publică cu persoanele potenţial influenţate deoarece mizele sunt minore sau este foarte tehnic etc. ;
- deciziile posibile nu impun constrângeri altor persoane ; opţiunile acestora sunt influenţate prin schimbarea minoră a costurilor şi beneficiilor lor relative, dar nu sunt semnificativ limitate.

Exemple de situaţii care solicită o decizie paternalistă de tip libertarian sunt :

- cazul unul administrator de cantină care observă că ordinea în care sunt prezentate felurile de mâncare influenţează meniul comandat de clienţi ; astfel, administratorul va avea de ales între a promova o dietă sănătoasă sau a încuraja, prin ordonarea tăvilor, o dietă problematică (Thaler şi Sunstein, 2003) ;
- cazul unui legiuitor care trebuie să decidă dacă veniturile ocazionale obţinute din munca cu ziua vor fi sau nu luate în calcul în cazul beneficiarilor de ajutor social (venit minim garantat). O decizie trebuie luată în acest sens, iar fiecare variantă are consecinţe atât asupra beneficiarilor (încurajând sau nu munca ocazională), cât şi asupra contribuabililor (prin nivelul total al prestaţiilor financiare).

Paternalismul în relaţie cu persoanele fără discernământ

Un caz special de paternalism apare atunci când vorbim despre interesele unor categorii sociale definite (legal sau medical, de exemplu) ca fiind lipsite de discernământ, temporar sau permanent, precum minorii, persoanele dependente de droguri sau cele cu diferite probleme psihice. În acest caz, cineva trebuie să-şi asume un rol de decident pentru ei. De exemplu, în cazul copiilor, este general acceptat faptul că familia are dreptul şi datoria de a le defini interesele şi de a acţiona, inclusiv prin constrângeri (dar nu prin violenţă), pentru a-i motiva să le urmeze. În aceste cazuri, se consideră însă că există şi interese publice, care ţin de calitatea deciziilor luate în numele acestor categorii sociale dependente. Statul îşi asumă dreptul şi responsabilitatea de a interveni în viaţa cetăţenilor pentru a urmări aceste interese publice.

De exemplu, statul român are numeroase tipuri de prevederi şi de sancţiuni (aplicate în general părinţilor) legate de definirea şi urmărirea intereselor copiilor :

Tabelul nr. 1
Interesele copiilor aşa cum sunt definite de către stat

Interes definit	Sancţiune
– obţinerea nivelului minim obligatoriu de şcolarizare	Legea prevede sancţiuni – care însă nu se aplică în practică
– o viaţă fără violenţă	Abaterile sunt sancţionate penal
– sănătate	Servicii medicale gratuite Vaccinarea obligatorie (fără sancţiuni în practică)
– o viaţă fără sărăcie	Alocaţii financiare pentru familiile cu copii Alocaţii în bunuri şi servicii : cornul şi laptele, cantina socială Ajutorul social (VMG)

Astfel, dacă statul încearcă să constrângă o familie să-şi dea copiii la şcoală, această măsură nu indică paternalism în măsura în care interesele copiilor sunt cele avute în vedere, şi nu interesele adulţilor. Este desigur discutabil în ce măsură statul are dreptul de a constrânge părinţii şi de a stabili interesele copiilor lor.

Chiar şi persoanele legal lipsite de discernământ au, din punct de vedere etic, dreptul să-şi exprime preferinţele şi dreptul ca acestea să fie respectate conform interesului lor superior, aşa cum este acesta definit de cei îndreptăţiţi. Graniţa dintre exercitarea legitimă a puterii de decizie în numele altcuiva şi exercitarea abuzivă a acesteia este foarte permeabilă.

Măsuri paternaliste sunt luate deseori în cazul acelor adulţi care, deşi dispun de discernământ, sunt definiţi ca fiind ne-liberi în practică, din cauza contextului specific în care trăiesc :

- adulţii care depind de substanţe chimice precum alcoolul, tutunul sau alte droguri ;
- persoanele care trăiesc într-o sărăcie extremă persistentă. De exemplu, conceptul de „cultură a sărăciei”, propus în 1959 de Oscar Lewis (1965) şi discutat şi disputat ulterior de numeroşi sociologi, se referă la un complex de orientări valorice care îi ajută pe oameni să se adapteze la viaţa de mizerie persistentă, dar îi împiedică să iasă din aceasta. Statul ar avea misiunea, din acest punct de vedere, să motiveze indivizii prinşi într-o cultură a sărăciei să adopte comportamente care să-i scoată din sărăcie (prin moduri alternative de consum : cheltuirea unei proporţii mai mari din bugetul familiei pe bunuri educaţionale, pe îngrijirea sănătăţii, valorizarea mai ridicată a viitorului ş.a.m.d.).

În unele cazuri, statul ia măsuri care constrâng indivizii să adopte comportamente pe care nu le-ar adopta altminteri, fără să fie totuşi cazul unor măsuri paternaliste :

1. Dacă statul încearcă obţinerea unor bunuri publice recunoscute ca atare de cetăţeni, este necesară sancţionarea celor care nu contribuie pentru a asigura producerea bunului public.
2. În orice situaţie va exista o diferenţă de interese între diferite grupuri de cetăţeni. Chiar şi în cazul unor bunuri publice recunoscute unanim ca fiind valoroase, precum aerul curat, de exemplu, unele grupuri vor prefera un nivel foarte scăzut de poluare,

în timp ce altele vor accepta şi un nivel mai ridicat. Statul are datoria de a elabora un compromis care să reprezinte interesul public, ţinând cont de opinia majoritară, dar şi de alţi factori care nu sunt luaţi în calcul de opinia publică (informaţii ştiinţifice, relaţii cauzale dintre poluare şi alte aspecte ale vieţii etc). În impunerea acestui compromis este inevitabil ca unii oameni să fie constrânşi să acţioneze pentru a urma un interes definit de stat. Aceste constrângeri pot fi evaluate sau nu ca fiind paternaliste, în funcţie de gradul în care statul se abate de la preferinţele respectivelor categorii sociale şi de modul în care este justificată impunerea (ca un compromis necesar între interese aflate în conflict sau ca urmărirea unui interes superior).

Concepte similare

Conceptul de ***e.m.*** traduce în limbaj etic concepte din ştiinţele socioumane precum cele de stigmatizare, excluziune socială sau stereotipizare.

Stigmatizarea, concept consacrat de Erving Goffman în lucrarea sa *Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identity* (1964), apare atunci când o caracteristică a unei categorii de indivizi este interpretată social ca semn al incapacităţii de a funcţiona normal în societate. Stigmatizarea reprezintă deci ***e.m.*** a unei categorii identificate printr-o anumită trăsătură (stigmat), ce poate fi predominant biologică (un handicap fizic) sau socială (o ocupaţie devalorizată social), uşor vizibilă (precum culoarea neagră a pielii) sau ascunsă (precum impotenţa) (Bulai, 1993). Stigmatizarea presupune un refuz general de a interacţiona cu membrii respectivei categorii, în orice context social, din cauza alterităţii lor extreme. ***E.m.*** se referă în special la *procesul de structurare a unui grup decizional*, într-un context social specific, pe o problemă dată, prin ignorarea unor categorii de persoane interesate de miza pusă în dezbatere. Este prin urmare posibil ca un grup social să fie exclus moral într-un anumit context decizional (de exemplu, ecologiştii să fie excluşi de la decizii de politică economică, fiind consideraţi iresponsabili) fără ca el să fie stigmatizat în general la nivel social. O categorie stigmatizată va fi însă exclusă moral în toate contextele decizionale în care stigmatul său este vizibil şi interpretat ca atare.

Excluziunea socială este definită în sens larg ca o „situaţie de eşec a realizării depline a drepturilor cetăţeneşti” (Preda, 2002a). În multe cazuri, excluziunea socială a unui grup este asociată cu excluziunea sa morală, dar această legătură nu este necesară. Este posibil ca un grup, precum şomerii, să fie exclus de la exercitarea unor drepturi umane importante, fără însă ca statutul lor de membri ai comunităţii morale umane să fie contestat. Pe de altă parte, categoriile stigmatizate sunt deseori excluse social pe o dimensiune sau alta a drepturilor cetăţeneşti, în măsura în care stigmatul lor este vizibil.

Stereotipizarea reprezintă procesul de cogniţie socială prin care trăsăturile definitorii ale unui anumit grup sunt identificate şi esenţializate, urmând a fi folosite la explicarea comportamentului şi a poziţiei sociale a acestuia (Yzerbyt şi Schadron, 2002). Stigmatizarea şi ***e.m.*** apar ca rezultat al proceselor de stereotipizare a unei categorii sociale. Aceste concepte pun accentul în special pe utilizarea politică a stereotipurilor, în vederea justificării excluderii anumitor categorii de la interacţiunile şi deciziile sociale importante.

Cosima RUGHINIŞ

Excluziune socială[1]

Excluziunea socială : concept şi semnificaţii

Unul dintre obiectivele centrale ale unor programe de dezvoltare socială îl constituie combaterea sărăciei şi a **excluziunii sociale** (***e.s.***). În discursul contemporan privind politicile sociale se utilizează tot mai des termenii *excluziune* şi *incluziune socială* ca o extensie a tematicii clasice a *sărăciei*. La rândul său, sintagma „măsuri de combatere a sărăciei" tinde să fie înlocuită treptat cu cea de „promovare a incluziunii sociale". Dacă tematica sărăciei se referea strict la *deficitul de resurse financiare*, noua tematică a promovării incluziunii sociale se referă la o problematică mult mai largă. Pe de o parte, la o gamă extrem de variată de *deficite de ordin social-cultural-moral-economic*, iar pe de altă parte, *la o orientare activă spre dezvoltarea socială prin intervenţie directă*, prin construcţia progresivă a *unei societăţi inclusive*.

Duffy (1995) consideră că ***e.s.*** este un concept mai cuprinzător decât sărăcia, deoarece *include nu numai lipsa mijloacelor materiale*, ci şi *imposibilitatea de a fi inclus în diferite „reţele"* sociale, economice, politice şi culturale. Pe lângă deficitul de venituri sau consum implicat de sărăcie, ***e.s.*** *presupune şi un deficit de participare normală la viaţa cotidiană şi activităţile sociale sub multiple forme*.

Conceptul de ***e.s.*** este cu mult mai recent decât cel de sărăcie. În 1994, Consiliul Europei definea excluşii drept „grupuri întregi de persoane care se găsesc, parţial sau total, în afara câmpului efectiv de aplicare a drepturilor omului" (Strobel, 1996, p. 262). Ideea de excluziune a apărut în 1975, în documentele Consiliului de Miniştri al Consiliului Europei (CMCE). Programele Europene Antisărăcie au fost o nouă ocazie de a aduce în prim-plan acest concept. În 1988, Comisia Europeană a publicat un document în care se face referire explicită la ***e.s.***, pentru ca în 1989, în Carta Europeană a Drepturilor Fundamentale ale Muncitorilor, publicată de Comisia Europeană, să se spună că, „în spiritul solidarităţii, este important să fie combătută ***e.s.***". În acelaşi an, CMCE a adoptat o rezoluţie privind „combaterea ***e.s.***", în care se cerea statelor membre să ia măsuri pe această linie, iar Comisiei Europene să urmărească aplicarea prevederilor împreună cu statele membre (Berghman, 1996, p. 11). Se poate spune că termenul s-a consacrat prin cel de-al treilea program antisărăcie (perioada 1990-1994) lansat de Comisia Europeană. Din acel moment, discursul politic comunitar a tins să înlocuiască termenul „sărăcie" cu cel de „excluziune socială" ca termen central, cu o arie de cuprindere mult mai largă.

În literatura de specialitate, precum şi în programele politice, o definiţie care ni se pare a fi completă şi funcţională subliniază faptul că *„excluziunea trebuie definită în termeni de incapacitate/eşec de integrare a unei persoane sau grup în unul sau mai multe (sub)sisteme dintre următoarele patru :*

- *sistemul democratic şi legal*, care presupune *integrare civică* ;
- *piaţa muncii*, care promovează *integrarea economică* ;

1. Termenul are la bază o serie de rapoarte/studii realizate anterior de către autori precum Zamfir, Preda, Dan (2004) ; Preda (2002a) ; Preda (2002b).

- *sistemul statului bunăstării*, care promovează ceea ce poate fi numit drept *integrare socială* ;
- *sistemul familiei şi comunităţii*, care promovează *integrarea interpersonală*” (Berghman, 1996).

E.s. se referă cu precădere la *o situaţie de eşec privind realizarea deplină a drepturilor cetăţeneşti*, atât datorită unor cauze structurale de natură socioeconomică, cât şi unor cauze de natură individuală.

Noua perspectivă de abordare a marginalizării sociale se concentrează pe *procesul* de excluziune/incluziune, spre deosebire de perspectiva sărăciei, care este preponderent statică, concentrându-se pe rezultatul unor procese economice greu modificabile. Pentru a corecta perspectiva statică prezentă în abordarea tematicii sărăciei, Bruto da Costa (1994) propune introducerea conceptului de „sărăcire” care vizează *un proces* ce conduce la rezultatul (static) de sărăcie. Şi acest proces apare doar ca un fragment, un caz particular, unidimensional, al altui proces mult mai complex, multidimensional, dinamic de ***e.s.***, care are drept rezultat starea de deprivare relativă.

Whelan (1991) defineşte trei tipuri de deprivare generate de absenţa forţată a unor bunuri :

- deprivarea primară (lipsuri legate de alimente, haine, încălzirea locuinţei) ;
- deprivarea secundară (absenţa unor bunuri precum telefonul, automobilul, activităţile de timp liber dorite) ;
- deprivarea privind casa şi bunurile de folosinţă îndelungată (absenţa unor bunuri legate de calitatea locuirii şi facilităţile în cadrul locuirii).

În ceea ce priveşte *sursele* ***e.s.***, pot fi identificate trei tipuri distincte :

1. *Excluziunea structurală, produsă de configuraţia sistemului social însuşi* : este rezultatul unor procese structurale, ca, de exemplu, şomajul produs de mecanismele de restructurare specifice tranziţiei sau de procesele economice înseşi ; efectul unui deficit al politicii sociale sau al unor opţiuni de politică socială inadecvată ; lipsa unui răspuns corespunzător sistemului social la o anumită nevoie.
2. *Apartenenţa teritorială/comunitară a individului/grupului* care face ca el să nu-şi satisfacă o anumită nevoie datorită deficitului de resurse din comunitate, deşi există o soluţie formală în sistem şi ea funcţionează în alte comunităţi. De exemplu, în mediul rural nu există servicii de asistenţă socială specializate (centre de zi pentru bătrâni şi copii neglijaţi etc.) sau, dacă există, sunt cel mult embrionare, fapt ce-i exclude pe unii cetăţeni de la dreptul de a beneficia de aceste forme de suport social.
3. Autoexcluziunea (opţiunea este a individului, modelul cultural, dezinteresul, diverse alte elemente care ţin de decizia personală determinându-l în primul rând să opteze singur pentru a respinge o anumită formă de participare socială. Faptul că unele persoane nu-şi fac acte de identitate sau de căsătorie pentru că nu doresc constituie un astfel de exemplu).

În România, ca ţară aflată în proces de tranziţie, problematica excluziunii şi a incluziunii sociale prezintă anumite specificităţi generate de moştenirea comunistă, dar şi de însuşi procesul tranziţiei. Dacă există o serie de similarităţi cu ţările occidentale în ceea ce priveşte manifestarea unor forme de ***e.s.***, diferenţele sunt legate îndeobşte de sursele excluziunii, amploarea şi intensitatea manifestărilor lor.

În ţările occidentale, sursele ***e.s.*** sunt într-o mare măsură expresii marginale ale unui sistem social rezultat în urma unui proces de dezvoltare ce s-a dovedit până acum a fi bine structurat, coerent şi funcţional.

În ţările aflate în tranziţie, în mod accentuat în cele care s-au confruntat cu probleme extrem de dificile, cum este cazul României, sursele cele mai importante ale ***e.s.*** se plasează în însuşi procesul dificil de schimbare, precum şi în acele procese dezagregante care îl însoţesc : explozia sărăciei, procese de dezorganizare socială, incongruenţe ale schimbărilor legislative şi ale sistemului de instituţii, toate petrecute într-o perioadă scurtă de timp, sub variate presiuni, adesea contradictorii, interne şi externe.

Criza îndelungată a societăţii comuniste, accentuată în anii '80, a generat profunde procese de dezagregare socială, care s-au propagat după Revoluţie ca o gravă moştenire, la acestea adăugându-se şi efectele nocive noi, produse ale unei tranziţii dificile.

Din acest motiv, o strategie de combatere a ***e.s.*** şi promovare a incluziunii sociale în România va trebui inevitabil să se orienteze nu numai pe construcţia instituţională a unei societăţi inclusive, dar şi pe absorbţia treptată a unor masive acumulări de fenomene care conduc la dezagregare socială, rezultate ale unei istorii supuse unor crize multiple.

Tipuri şi surse de excluziune socială. Grupuri excluse social

Principalele surse şi forme de manifestare a ***e.s.*** în societatea românească, dar şi la nivel mondial şi al grupurilor sociale aflate în condiţii de risc ridicat de marginalizare şi excluziune sunt : a) economică (de la venituri primare ; de la transferuri sociale) ; b) de la educaţie ; c) de la serviciile de sănătate ; d) de la serviciile de asistenţă socială ; e) de la servicii ocupaţionale/piaţa muncii ; f) de la locuire/condiţii decente de locuire ; g) de la participare la viaţa politică ; h) cea datorată delincvenţei ; i) datorată dependenţei de alcool, drog ; j) cea produsă de deformările de funcţionare ale justiţiei, poliţiei etc. ; k) datorată accesului redus la oportunităţi în funcţie de zonă/comunitate ; accesul la transport/căi de comunicaţie ; l) datorată abandonului/lipsei familiei (copii, bătrâni, persoane cu handicap) ; m) în funcţie de gen şi de orientarea sexuală ; n) în funcţie de apartenenţa etnică/rasială ; o) cea generată de traficul de fiinţe umane ; p) culturală şi de informaţie etc.

Surse majore ale excluziunii sociale

a) *În regimul comunist*

Societatea socialistă a generat profunde procese de ***e.s.*** cu efecte negative ce s-au resimţit şi în perioada de tranziţie. Cele mai importante surse sunt următoarele :

- economie iraţional dezvoltată, bazată pe industria grea şi prelucrătoare şi pe o agricultură extensivă, cu costuri de producţie foarte mari şi cu puţine pieţe de desfacere ; ca urmare, după 1989, prăbuşirea acestui tip de industrie a dus la şomaj şi reducerea veniturilor salariale, surse majore de ***e.s.*** :
  - după 1980, economia socialistă românească intră într-o criză accelerată, devenită cronică, ce a produs o sărăcire masivă a populaţiei, la care s-a adăugat degradarea

calităţii tuturor produselor şi serviciilor şi restrângerea progresivă a accesului la acestea, inclusiv la bunurile şi serviciile de bază ;
- prăbuşirea zonelor mono-industriale după 1989 a generat adevărate catastrofe sociale ;
- lipsa investiţiilor în tehnologii moderne a dus la o erodare progresivă a competitivităţii, accentuată puternic după 1989, odată cu deschiderea spre economiile occidentale.

- Dezagregarea sistemului de protecţie socială şi o politică socială aberantă în multe domenii au accentuat procesul de sărăcire :
  - scăderea masivă a cheltuielilor sociale publice în domeniile învăţământului şi sănătăţii, cu efecte catastrofale asupra calităţii acestora ;
  - ignorarea cvasicompletă a sistemului de servicii de asistenţă socială ; singurul sector dezvoltat într-un mod unilateral şi aberant a fost cel al instituţiilor rezidenţiale, cu efecte negative, adesea catastrofale asupra dezvoltării normale a copiilor abandonaţi, a persoanelor cu handicap etc. ;
  - politica agresiv pronatalistă, care a dus la o creştere enormă a stresului social, la sporirea mortalităţii materne şi infantile, la apariţia unui număr mare de copii nedoriţi tocmai în segmentele sărace ale societăţii ; efectul cel mai devastator l-a constituit creşterea alarmantă a numărului de copii abandonaţi, preluaţi de instituţii a căror concepţie, dar şi finanţare au afectat masiv advers şansele de dezvoltare a acestora.

b) *În perioada de tranziţie*
Procesul iniţial de tranziţie, prin dificultăţile sale neaşteptate, a amplificat enorm procesele de dezagregare socială care atinseseră deja un nivel dincolo de suportabilitate în regimul comunist.
Căderea economică, deficitul de politică socială şi procesele ample de dezagregare socială sunt factorii responsabili de explozia sărăciei şi accentuarea proceselor de marginalizare şi ***e.s.***

Căderea economiei

Strategia de restructurare a sistemului economic, dublată de condiţiile particulare defavorabile (structura economică moştenită şi dezagregarea relaţiilor economice internaţionale) a dus la o cădere dramatică a economiei. Abia la sfârşitul anului 2006 s-a atins nivelul PIB-ului din 1989.

Efectele căderii economice asupra standardului de viaţă al populaţiei s-au manifestat prin :

- *degradarea constantă şi semnificativă a veniturilor salariale reale* ;
- *creşterea fiscalităţii, realizată în mare măsură sub presiunea scăderii bazei de impozitare şi care a condus la deprecierea veniturilor salariale* ;
- *creşterea polarizării veniturilor salariale* : un număr din ce în ce mai mare de angajaţi sunt remuneraţi cu salariul minim pe economie sau în apropierea acestuia ; la rândul său, raportul dintre salariul mediu şi cel minim s-a degradat semnificativ ;
- *scăderea dramatică a numărului salariaţilor* (de la 8,15 milioane în 1990 la 4,6 milioane în 2006) a dus la dislocarea economică a unor întregi grupuri sociale, dezagregând masiv şi bulversând strategiile de viaţă a sute de mii de gospodării ;
- *scăderea masivă a ratei de ocupare salarială nu a fost compensată decât parţial de creşterea neocupării în formele nesalariale.*

Paralizarea reacţiei de suport social compensatoriu într-o perioadă de dificultate economică şi socială

- *Subfinanţarea generală a sistemului de protecţie socială.* Efectele sociale ale şocului economic al tranziţiei au fost accentuate de un deficit de politică socială. În România cheltuielile sociale publice au plasat ţara noastră pe toată perioada tranziţiei pe penultimul loc în Europa. Aceasta s-a datorat şi faptului că, în 1989, România era ţara socialistă cu cele mai mici cheltuieli sociale publice ca procent în PIB.
- Subfinanţarea serviciilor de educaţie şi sănătate. Dacă în general cheltuielile sociale au fost subfinanţate, anumite componente ale acestora precum serviciile de educaţie şi sănătate (dar şi cele de asistenţă socială şi de locuire), au produs efecte sociale negative majore din cauza insuficienţei resurselor alocate. Principalele instituţii furnizoare de servicii sociale, educaţia şi serviciile de sănătate au contribuit modest, nu de puţine ori negativ, la susţinerea colectivităţii aflate într-un proces dificil de tranziţie datorat atât subfinanţării, cât şi reformelor confuze şi întârziate.

Efectele subfinanţării şi scăderii valorii reale a transferurilor sociale

Pe ansamblu, veniturile sociale din transferuri s-au erodat mult mai accentuat decât veniturile salariale, adâncindu-se astfel diferenţa dintre veniturile salariale şi cele ale segmentelor de populaţie dependente de suportul social. Raportat la salariul mediu, eroziunea sistemului de pensii a fost cea mai scăzută, urmată de cea a ajutorului de şomaj. Suportul pentru şomerii pe termen lung (alocaţia de sprijin) s-a erodat mai rapid. Ajutorul social bazat pe testarea mijloacelor, introdus târziu, abia în 1995, practic s-a dezagregat până în 2000. Relansarea sa sub forma VMG în 2001 l-a readus la un nivel relativ acceptabil. Erodarea alocaţiilor pentru copii s-a produs brutal până în 1997. După o scurtă revenire, această erodare şi-a continuat trendul regresiv până în 2001. După 2001, prin reconsiderarea sistemului de alocaţii pe baza unei mai bune focalizări a unor componente ale sale (atenţia specială acordată familiilor monoparentale şi familiilor cu mulţi copii), s-a înregistrat un proces de creştere a valorii lor. Situarea constantă a ajutorului de şomaj în preajma salariului minim a făcut, pe de o parte, ca motivaţia participării pe piaţa muncii a celor care puteau câştiga doar echivalentul salariului minim să scadă, iar pe de altă parte, în multe cazuri, să treacă în economia subterană (care permite atât primirea ajutorului de şomaj, cât şi obţinerea de alte venituri din activităţi informale).

Explozia sărăciei

Putem spune că tranziţia în ţara noastră, caracterizată printr-o cădere economică dramatică, slab protejată social în anumite perioade, a avut ca efect o explozie a sărăciei. Au existat două şocuri ale sărăciei : primul s-a înregistrat în perioada 1991-1993 ; în perioada 1995-1996 s-a produs o uşoară scădere a sărăciei datorată unui anumit reviriment economic. Criza economică din perioada 1997-2000 a produs cel de-al doilea şoc al sărăcirii : de la un nivel al sărăciei de 20% în 1996 la 36% în 2000. Relansarea

economiei în 2001 a produs o scădere anuală importantă a nivelului sărăciei : de la 36% în 2000 la 25% în 2003. Explozia sărăciei, care a atins un punct maxim în 2000, este rezultatul, în concluzie, a trei factori :

- erori în strategia de restructurare a economiei, atât în ceea ce priveşte privatizarea ei şi crearea noilor instituţii ale economiei de piaţă, cât şi politicii macrofinanciare ;
- nivelul scăzut al voinţei politice de suport social compensatoriu în raport cu prăbuşirea standardului de viaţă ;
- dezagregarea socială care a afectat semnificativ advers resursele sociale ale relansării economice.

Slaba protecţie socială a populaţiei nu a reprezentat integral un *cost* social inevitabil. Într-o măsură importantă, efortul scăzut de protecţie a fost un cost generat de lipsa de voinţă politică de creştere a suportului social, şi deci evitabil. În plus, mai ales prin efectele combinate ale proceselor de dezagregare socială, resursele sociale ale relansării economice şi sociale în perspectivă au fost grav afectate.

Sistem de asistenţă socială ineficace

Până la apariţia legislaţiei privind sistemul asistenţei sociale din 2001 şi a ordonanţei privind sistemul serviciilor sociale din 2003, asistenţa socială pentru persoanele aflate în dificultate, în raport cu nevoile acestora, a fost drastic subfinanţată pe ansamblu, fiind concentrată în instituţii rezidenţiale, structural incompletă, cu o slabă focalizare pe grupuri şi persoane, caracterizată de un mix confuz de centralizare/descentralizare, cu un grad ridicat de fragmentare.

Sistemul de asistenţă socială a dovedit o capacitate redusă de a compensa efectele negative ale tranziţiei asupra segmentelor dezavantajate, fiind caracterizat de : 1. *subfinanţare* ; 2. *incompletitudine structurală* (atât în ceea ce priveşte suportul social financiar pentru cei în nevoie, cât şi sistemul de servicii de asistenţă socială ce a reprezentat componenta cea mai slab dezvoltată a sistemului) ; 3. *centrare pe instituţii de asistenţă socială rezidenţială* ; 4. *focalizare defectuoasă pe grupurile-ţintă aflate în nevoie* ; 5. *mix confuz de centralizare/descentralizare* ; 6. *mix confuz public privat*.

În mod special, întârzierea creării unui sistem funcţional de servicii de asistenţă socială a fost unul dintre factorii principal responsabili de amploarea vulnerabilităţii societăţii româneşti în tranziţie. Inexistente în regimul comunist, serviciile publice de asistenţă socială au fost ignorate şi chiar eliminate din sistemul asistenţei sociale în primii ani de tranziţie.

Tipuri de excluziune socială

Excluziunea de la serviciile de educaţie

Relaţia strânsă dintre şcoală, familie şi comunitate, tradiţional dezvoltată în România, s-a degradat în ultima perioadă a regimului comunist, dar şi în timpul tranziţiei.

Suportul financiar şi social precar acordat şcolii a afectat negativ nu numai calitatea învăţământului, dar a produs şi o adâncire a polarizării accesului la învăţământ. Segmentele sărace (prezente masiv în zonele rurale) au un acces extrem de scăzut la învăţământul

superior, precum şi la cel liceal. Abandonul şcolar, adesea chiar în şcoala primară, chiar dacă procentual nu este însemnat prin efectele lui grave, reprezintă o problemă serioasă. La aceasta se adaugă şi polarizarea beneficiilor învăţământului pentru segmentul marginal al societăţii. Calitatea pregătirii şcolare este înalt polarizată, iar analfabetismul funcţional, deşi afectează un segment redus al populaţiei de tineri, trebuie luat în considerare cu toată seriozitatea.

Reforma orientării şcolare a fost mult timp ezitantă, caracterizată prin frecvente confuzii şi intenţii bune nefinalizate, fiind şi în momentul actual încă departe de a fi ajuns la o structură coerentă, sistematic-structurată pe toate formele de educaţie. Accentul tradiţional pus cu precădere pe ştiinţele naturii (vitale pentru meseriile de tip ingineresc) nu este încă într-o măsură suficientă complementat de *cunoştinţele* şi *deprinderile utile pentru viaţă*. Curriculumul şcolar nu cuprinde suficiente discipline referitoare la societate, economie, dezvoltare personală. Educaţia pentru participare şi cooperare, educaţia pentru relaţii pozitive cu ceilalţi, educaţia pentru formarea unor deprinderi active de viaţă ocupă încă un rol marginal.

Participarea şcolară şi abandonul. Deşi statisticile arată că rata de cuprindere în ciclul primar este ridicată, iar rata abandonului este relativ scăzută, putem vorbi totuşi de performanţe şcolare scăzute pentru o parte semnificativă a elevilor, în special în cazul celor din mediul rural. Participarea acestora este mai mult formală, ea reprezentând, prin prisma cunoştinţelor acumulate, echivalentul unui *abandon funcţional*.

Accentuarea polarizării educaţionale este unul dintre factorii cei mai importanţi ai polarizării sociale viitoare. Deşi, pe de o parte, participarea la învăţământul superior a crescut rapid (aproximativ 25% dintr-o generaţie urmează astăzi cursuri universitare), a crescut în acelaşi timp şi proporţia tinerilor care se retrag din procesul şcolar înainte de a obţine o pregătire şcolar-profesională încheiată/finalizată cu o diplomă/certificat de absolvire. Se prefigurează astfel riscul fragmentării generaţiilor tinere în două segmente : cei care termină studii universitare şi cei care nici măcar nu termină liceul sau o şcoală profesională.

Diferenţele urban-rural în şansele de acces la educaţie, precum şi relativ la performanţă sunt semnificative. Rata de înscriere în învăţământul gimnazial a absolvenţilor ciclului primar este mai mică în mediul rural decât în cel urban, iar performanţele elevilor sunt mai reduse. Infrastructura şcolară rurală este şi ea puternic deficitară.

În cazul satelor izolate, în care nu se poate vorbi de o activitate economică sau agricolă comparabilă cu cea din satele accesibile, situate în apropierea drumurilor naţionale, problemele legate de resursele materiale, precum şi de cele umane (cadrele didactice şi personalul auxiliar care fac naveta) sunt cu atât mai acute.

O sursă de excluziune gravă o constituie lipsa grădiniţelor în multe localităţi rurale, iar acolo unde acestea există, absenţa educatorilor şi a resurselor financiare necesare funcţionării conduc la limitarea accesului la educaţia preşcolară în mediul rural. Este evident că educaţia copilului este deficitară în mediul rural, unde ponderea personalului necalificat este foarte mare comparativ cu mediul urban, iar condiţiile de dotare ale grădiniţelor sunt mai proaste.

Consecinţa gravă a acestor disparităţi necompensate suficient este diferenţa dintre rezultatele la examenul de capacitate ale copiilor din mediul rural şi ale celor din mediul urban, primii având rezultate inferioare cu aproximativ un punct la limba română şi matematică.

Pentru promovarea egalităţii de şanse este nevoie să se facă eforturi susţinute în vederea creşterii participării copiilor din segmentele sociale defavorizate în sistemul liceal, pentru că altfel posibilităţile lor de acces la învăţământul superior vor fi blocate.

Educaţia inclusivă. În momentul actual există o serie de probleme legate de limitarea accesului la participarea şcolară a copiilor HIV pozitivi (raportat la anul 1990, numărul copiilor cu HIV a scăzut semnificativ, iar îngrijirea lor în ultimul timp este preluată de MSF din surse bugetare) sau cu alte tipuri de boli, precum şi a celor cu o serie de forme uşoare de handicap, ca urmare nu atât a inexistenţei unor forme de sprijin dezvoltate de sistem, cât mai degrabă a atitudinii negative a corpului profesoral, dar mai ales a părinţilor copiilor sănătoşi.

Excluziunea de la serviciile de sănătate

Probabil că una dintre cele mai fierbinţi teme ale disputelor sociale actuale se referă la performanţele contradictorii ale sistemului sanitar, ca urmare a cumulării unor probleme precum :

- creşterea costurilor serviciilor de sănătate a generat, inevitabil, polarizări dramatice, prin diferite mecanisme, în accesul la servicii şi medicamente de calitate ;
- accentul pus mai ales pe tratarea bolilor grave şi neglijarea prevenţiei şi a asistenţei primare duce la polarizarea accesului la serviciile de sănătate şi la degradarea stării de sănătate pentru segmentele sociale defavorizate ;
- înlocuirea asistenţei medicale teritoriale cu medicii de familie generează neacoperiri zonale şi sociale extrem de frecvente ;
- niveluri ridicate ale costurilor medicamentelor din cauza mecanismelor ineficiente de procurare a lor ;
- prin separarea serviciilor sanitare de cele sociale, spitalele şi celelalte unităţi sanitare, inclusiv din cauza lipsei asistenţilor sociali în structurile lor, se dovedesc incapabile în construirea unor relaţii eficiente între spital şi familie, a unei participări active a pacientului la o viaţă sănătoasă, precum şi în formare sociomedicală a personalului din sistem.

O serie de grupuri sociale au fost marginalizate de la accesul la serviciile de sănătate. În cadrul acestor grupuri putem identifica : familiile a căror sărăcie este accentuată de procesele de dezorganizare socială ; familiile sărace cu mulţi copii ; o mare parte a populaţiei de romi ; locuitorii săraci ai zonelor rurale izolate care nu au banii necesari pentru a se deplasa în oraşe, unde sistemul medical este mai bine organizat, iar serviciile medicale sunt mult mai variate şi mai calitative ; persoanele fără loc de muncă şi lipsite de un venit constant ; persoanele fără locuinţă. Lor li se mai poate adăuga grupul celor care nu au acces la servicii de planificare familială din variate motive.

Patternul stării de sănătate a populaţiei şi al accesului la serviciile medicale exprimă efectul combinat al unor factori specifici :

- sărăcie : lipsa de resurse financiare generează o alimentaţie deficitară, condiţii mizere de locuit, lipsa de acces la condiţii de igienă elementară, inclusiv la apă potabilă ;
- dezorganizarea socială generează abandonul grijii faţă de propria sănătate şi mai ales a grijii faţă de sănătatea copiilor, stiluri nesănătoase de viaţă, deficit de cultură şi educaţie sanitară ;

- accesul redus la serviciile medicale al categoriilor defavorizate social**,** datorat politicilor sociale deficitare din domeniul sănătăţii, duce la înrăutăţirea stării de sănătate a populaţiei în situaţie de risc.

Accesibilitatea serviciilor de sănătate este afectată de factori precum :

- distanţa până la cel mai apropiat spital/cabinet medical şi/sau accesul ambulanţelor în zonele rurale îndepărtate sau fără infrastructură rutieră adecvată ;
- personalul medical de specialitate disponibil – există disparităţi regionale, mediul rural fiind defavorizat în acest sens ;
- numărul mare de persoane care nu lucrează legal sau care aparţin unor grupuri ce nu au asigurare de sănătate (copii, pensionari, ţărani, şomeri, beneficiari de VMG).

Accesul la anumite servicii de sănătate esenţiale, precum cele de stomatologie sau la mijloace de contracepţie este foarte dificil pentru o mare parte a populaţiei, atât din considerente economice, cât şi din cauza lipsei de informare. Costul tratamentelor stomatologice şi al contraceptivelor depăşeşte nivelul resurselor financiare ale segmentelor sărace şi este nevoie de introducerea unor forme de subvenţionare a acestora pentru a asigura accesul celor săraci la asemenea servicii.

Lipsa personalului medical, reducerea numărului de dispensare şi policlinici din sistemul public, criza medicamentelor compensate sunt doar câţiva dintre factorii care au generat în ultimii ani, în România, o excluziune semnificativă de la serviciile de sănătate a unor grupuri/categorii sociale întregi. Conform estimărilor (Zamfir, Preda, Dan, 2004) cca 500.000 de persoane (2,3%) se află în afara reţelei de asistenţă medicală, majoritatea fiind persoane care trăiesc în mediul rural.

Excluziunea de la locuire

Excluziunea de la locuire este legată îndeosebi de condiţiile proaste de locuire (incluzând aici şi inaccesibilitatea la utilităţile publice din cauza costurilor mari în raport cu resursele indivizilor), accesul dificil la cumpărarea/închirierea unei locuinţe în mediul urban a unei mari părţi a tinerilor şi persoanele fără adăpost.

Condiţiile proaste de locuire pot fi generate de :

- *supraaglomerare* (pentru 6% din populaţia ţării, suprafaţa de locuit/persoană este în jur de 4 mp) ;
- *lipsa racordurilor la utilităţile publice* (cca. 250.000 de locuinţe – 3% din total – nu aveau nici un fel de racord ; în acestea trăiesc cca. 500.000 de persoane) ;
- *costul ridicat al cheltuielilor de întreţinere ale celor ce locuiesc în mediul urban* (cheltuielile de întreţinere reprezintă pentru populaţia din oraşele medii şi mari peste 50% din totalul cheltuielilor pentru servicii) ;
- *posibilitatea foarte scăzută de a achiziţiona/închiria o locuinţă*, în special în oraşele mari, unde chiria lunară depăşeşte valoarea salariului mediu pe economie.

Persoanele fără adăpost au apărut îndeosebi ca urmare a unor procese de dezinstituţionalizare, cazuri de boală mentală, evacuări forţate, escrocări asupra persoanelor vulnerabile, lipsa resurselor financiare etc. În România, unele estimări (Dan, 2004) arată că este vorba de circa 14.000 de astfel de persoane, însă numărul adăposturilor şi capacitatea acestora este foarte mică pentru a face faţă unei asemenea probleme sociale.

Excluziunea de la serviciile ocupaţionale/piaţa muncii

Una dintre principalele surse ale ***e.s.*** o reprezintă lipsa de acces la un loc de muncă, determinată frecvent de necorelarea nivelului de pregătire profesională cu cerinţele pieţei muncii.

După 1990, în România, numărul de salariaţi s-a redus aproape la jumătate. Pierderea salariului şi înlocuirea lui, în marea majoritate a cazurilor, cu venituri din transferuri (sau chiar cu nici un venit) a generat o explozie a sărăciei în rândul persoanelor active însă nesalariate. Persoanele eliberate din sistemul salarial s-au distribuit în marea lor majoritate în următoarele direcţii (PNAInc, 2002) :

- au trecut în şomaj, într-o perioadă scurtă manifestându-se un nivel substanţial al ratei şomajului, care a atins vârful în 1999 (11,8%) ; în martie 2007 a ajuns la 5,2%, însă a crescut numărul persoanelor fără ocupaţie şi al celor plecate la muncă în străinătate ;
- au ieşit la pensie, adesea înainte de limita legală, fapt care a încărcat sistemul de asigurări sociale, fără ca întotdeauna să se fi produs şi o detensionare corespunzătoare a pieţei muncii ; în aceste condiţii, raportul de dependenţă salariaţi/pensionari a devenit supraunitar ;
- au trecut în economia subterană (destul de mulţi), în lipsa locurilor de muncă „adevărate”, cu costurile şi riscurile specifice acesteia ;
- s-au retras în ocupaţii agricole, practicând mai degrabă o agricultură de supravieţuire.

Rata medie a şomajului pe ţară nu a înregistrat, de-a lungul tranziţiei, valori mai mari de 12%, dar a variat sensibil între diferite arii geografice, depăşind pe alocuri 25%. Cronicizarea şomajului a făcut ca înregistrarea în categoria şomerilor să nu mai ofere avantaje relative, astfel încât la expirarea perioadei în care se plătesc beneficii de şomaj persoanele fără loc de muncă să renunţe, în mare parte, la a mai fi în evidenţa Oficiilor de Muncă. În acelaşi timp, formele de ocupare atipice legale, de regulă temporare, erau permise sub condiţia renunţării la statutul de şomer, caz în care costurile ocupării creşteau semnificativ din cauza fiscalităţii cu scop social asociate. Introducerea Legii venitului minim garantat a fost însoţită de creşterea cotelor şomajului, ca urmare a condiţionării acordării VMG de înscrierea în evidenţele Oficiilor de Muncă.

Alte fenomene de excluziune de pe piaţa muncii se referă la :

- şomajul în rândul tinerilor a fost relativ ridicat, din cauza lipsei de locuri de muncă. În perioada 1996-2000, s-a produs chiar o reducere a ocupării grupelor foarte tinere de vârstă (15-24 ani) de la 13,8% la 11,8%, în paralel cu creşterea ponderii, până aproape de 10%, a persoanelor care au depăşit vârsta de 65 ani ;
- rata totală de ocupare a populaţiei (numărul persoanelor ocupate la mia de locuitori) a scăzut continuu ;
- la sfârşitul anului 2000, rata de activitate (proporţia populaţiei active în populaţia de 15 ani şi peste) era de 52,4%, iar rata de ocupare a populaţiei (proporţia populaţiei ocupate în populaţia de 15 ani şi peste) era de 46,9% ;
- sporul natural negativ s-a reflectat şi asupra resurselor de muncă. La 1 ianuarie 2001, populaţia activă era cu cca 1,2 milioane mai mică decât la sfârşitul anului 1990, când număra 10,84 milioane persoane.

Pe de altă parte însă, este demn de semnalat că nu se înregistrează discrepanţe grave între sexe din punctul de vedere al ocupării. Populaţia ocupată este uşor majoritar masculină (circa 54% sunt bărbaţi). În ultimii zece ani a crescut însă rolul forţei de muncă feminine în activităţile economice.

Măsurile active destinate stimulării angajării tinerilor pe piaţa muncii (facilităţi la angajare pentru absolvenţii de liceu şi facultate, burse ale locurilor de muncă pentru tineri, cursuri de calificare oferite gratuit etc.) au contribuit în ultima vreme la reducerea şomajului în rândul tinerilor (Legea nr. 116/2001 privind combaterea Marginalizării sociale), dar categoria foarte vulnerabilă acum este a celor aflaţi în preajma vârstei de pensionare.

Munca în economia subterană/neagră reprezintă în ultimii ani o constantă în activitatea unui segment important al populaţiei active. Factorii care determină o asemenea situaţie sunt legaţi de corupţie, lipsă de control, politica şi protecţia socială inadecvate, fiscalitatea ridicată etc. Deşi munca la negru aduce un minimum de beneficii prestatorilor (asigurând în foarte multe cazuri traiul de pe o zi pe alta), ea reprezintă o uriaşă sursă de exploatare şi de ***e.s.*** a segmentelor defavorizate ale societăţii care lucrează în economia subterană, neasigurând nici un fel de protecţie socială ca urmare a necontribuţiei acestora la diferitele sisteme de asigurare.

Munca neremunerată conform actelor, prin înregistrarea în cartea de muncă a unor salarii mult mai mici decât în realitate. Pe termen lung, acest lucru este în detrimentul angajaţilor, deoarece în acest fel contribuţiile lor la diferitele fonduri sunt mici, astfel că ulterior şi beneficiile vor fi mai mici.

Disfuncţionalităţi în actul de justiţie, de promovare a ordinii sociale şi de creştere a siguranţei cetăţeanului

Rolul justiţiei în menţinerea coeziunii sociale

Se pot identifica mai mulţi factori care au generat şi pot genera importante disfuncţionalităţi în actul justiţiei : a) confuzia legislativă şi instabilitatea legislativă ; b) interferenţa politicului cu actul justiţiei, situaţie care trebuie combătută cu fermitate, deşi probabil că ea este un factor secundar în explicarea erorilor din acest domeniu ; c) unele decizii legislative însoţite de lipsa unor mecanisme nejuridice, comunitare de soluţionare a problemelor, ceea ce duce la o creştere canceroasă a apelului la justiţie (de exemplu, în 2004, datele oferite de Ministerul Justiţiei arătau că unul din doi cetăţeni ai ţării apelează la sistemul de justiţie).

Justiţia, prin funcţionarea sa defectuoasă, este responsabilă într-o măsură semnificativă, alături de alţi factori, de adâncirea sărăciei segmentelor sociale defavorizate – prin erori si abuzuri generate de corupţie, precum şi prin costul ridicat al actului de justiţie. Alături de contribuţia esenţială la normalizarea relaţiilor sociale, de consolidare a conştiinţei valorilor de drept, nu se poate ignora faptul că, prin frecvenţa încă ridicată a disfuncţionalităţilor de aici, ea a contribuit la generarea sentimentelor de disperare şi neîncredere în funcţionarea instituţiilor sociale, la alterarea relaţiilor de coeziune socială.

Poliţia şi relaţiile ei cu comunitatea

Poliţia reprezintă o instituţie esenţială în asigurarea securităţii personale şi a unei stări de încredere şi siguranţă în climatul social şi de coeziune socială. Se poate estima că după o perioadă de inhibiţie semnificativă imediat după revoluţie, poliţia şi-a adus o contribuţie importantă la instaurarea unui climat de siguranţă în societatea românească. Ea a intrat pe o direcţie pozitivă de reformă internă, în acord cu sistemul UE, dovedind un nivel apreciabil de profesionalism. Nu poate fi ignorat însă faptul că poliţia prezintă însă un grad îngrijorător de infiltrare al unor elemente de corupţie şi abuz, faţă de care, până nu demult, nu s-au luat măsuri suficient de severe care să asigure eradicarea lor. Există cazuri, care au răbufnit în conştiinţa colectivă, de asociere între unii poliţişti şi crima organizată, trafic de influenţă, violenţă bazată pe prejudecăţi etnice şi de gen.

Traficul de fiinţe umane

Traficul de fiinţe umane a căpătat o amploare deosebită în perioada de tranziţie. Factorii determinanţi nu sunt doar de natură internă (sărăcie, slăbirea controlului social etc.), ci şi de natură externă – războaiele din fosta Iugoslavie au oferit un cadru propice pentru manifestarea unui astfel de fenomen. Eradicarea acestei probleme nu se poate realiza numai prin cooperare internaţională între poliţiile naţionale ; este vitală crearea unor noi mecanisme de pedepsire a „consumatorilor” de servicii.

Creşterea consumului de droguri

Consumul de droguri a explodat în ultimii ani pe fondul incapacităţii instituţiilor abilitate de a se organiza şi dezvolta programe de prevenţie şi recuperare. Reţelele de crimă organizată s-au extins masiv şi pe fondul corupţiei, al implicării în aceste reţele a unor persoane din sistemele menite să combată acest flagel.

Creşterea consumului de droguri, concomitent cu scăderea vârstei de la care tinerii încep să devină consumatori, reprezintă două dintre cele mai grave probleme cu care se confruntă societatea românească. Ponderea cea mai mare a persoanelor consumatoare de droguri se înregistrează la grupa de vârstă 19-24 de ani. Costurile mari ale serviciilor de recuperare, ca şi rata de succes ar trebui să determine mobilizarea resurselor şi a energiilor către prevenirea masivă a creşterii numărului de consumatori. ***E.s.*** a persoanelor consumatoare de droguri este foarte greu de resorbit. Mai mult decât atât, sentimentul de insecuritate al non-consumatorilor faţă de potenţialele acte violente ale consumatorilor împinge la reacţii masive de marginalizare şi excluziune precum şi refuz de suport al acestora în vederea recuperării. Cauzele acestui fenomen se regăsesc în procesele de dezorganizare socială (la toate nivelurile, dar în special la cel familial) şi personală, proliferarea activităţilor din sfera crimei organizate, dificultăţile economice ale unui masiv segment al populaţiei.

Recomandări şi direcţii de acţiune

O primă categorie a direcţiilor de acţiune se referă la absorbţia definitivă a unor forme grave de ***e.s.*** care au rezultat din procesul de tranziţie :

- eliminarea cazurilor de persoane fără acte de identitate (în majoritate romi), care nu au acces la nici o formă de protecţie socială, la nici unul dintre drepturile cetăţeneşti ;
- reducerea drastică a procesului de abandon şcolar şi analfabetism şi asigurarea accesului la educaţie primară pentru toţi ;
- reducerea masivă şi încercarea de eliminare a situaţiei de copii, adulţi sau familii care locuiesc în stradă.

Direcţii de acţiune pentru promovarea incluziunii sociale în sfera educaţiei

- suport pentru copiii dotaţi defavorizaţi (în special cei din mediul rural). Introducerea unui pachet de burse, subvenţii şi gratuităţi pentru elevii şi studenţii merituoşi din familii sărace şi în special din mediul rural, pentru a reduce excluziunea acestora de la educaţia liceală şi universitară ;
- suport special pentru educaţia copiilor romi şi dezvoltarea de programe specifice de incluziune şi stimulare a participării şcolare ;
- introducerea în şcoală, pe tot parcursul ei a unui program integrat de învăţare a deprinderilor de viaţă, cunoştinţelor despre organizarea şi funcţionarea societăţii, inclusiv a sistemului politic şi de participare socială ;
- dezvoltarea de programe de educaţie pentru adulţi şi tineri din comunităţile sărace inclusiv pentru cei care beneficiază de VMG sau aflaţi în programe de reinserţie socială ;
- promovarea educaţiei inclusive ; trebuie acţionat prin intermediul unor campanii naţionale de educare a populaţiei pentru a-i accepta în şcoli pe copiii HIV pozitivi, pe cei cu handicap sau alte categorii respinse de comunitate şi care nu prezintă pericol pentru ceilalţi copii.

Eliminarea formelor de excluziune socială din sfera serviciilor de sănătate

- creşterea accesului la serviciile de sănătate fundamentale a categoriilor sociale cu venituri insuficiente ;
- creşterea accesului grupurilor defavorizate la mijloace de contracepţie şi distribuirea acestora către cuplurile sărace, cu risc ridicat de sarcini nedorite şi de abandon ;
- se impune creşterea accesului la servicii de calitate în mediul rural ; una dintre posibilele măsuri este oferirea unor stimulente mult mai atractive în bani sau în natură pentru medici, astfel încât să accepte să profeseze în localităţile care nu au medici (sau nu au medici suficienţi) ;
- creşterea accentului pe prevenţie şi tratarea în faze incipiente a problemelor de sănătate.

Promovarea incluziunii sociale în sfera locuirii

- amenajarea masivă de locuinţe sociale în toate judeţele şi oraşele şi respectarea criteriilor de acordare a acestora conform legii locuinţei ;
- sprijinirea în continuare a familiilor sărace pentru plata cheltuielilor de încălzire a locuinţei pe perioada de iarnă ;
- identificarea şi monitorizarea persoanelor cu datorii la întreţinere şi stimularea autorităţilor locale de a imagina strategii de reeşalonare a plăţilor ;
- creşterea accesului populaţiei sărace la consumul de utilităţi publice ;
- îmbunătăţirea condiţiilor de locuire a populaţiei din mediul rural prin investiţii în infrastructura de bază.

Promovarea incluziunii pe piaţa muncii

- dezvoltarea de servicii ocupaţionale integrate ;
- stimularea măsurilor active de combatere a şomajului, cu accent pe crearea de locuri de muncă şi, consecutiv, pe creşterea numărului de salariaţi. Aceasta va duce şi la posibilitatea reechilibrării rapide a raportului de dependenţă salariaţi/pensionari.
- accent special pentru crearea efectivă de locuri de muncă mai ales acolo unde neocuparea este foarte ridicată ;
- susţinerea înfiinţării de locuri de muncă şi activităţi aducătoare de venit în mediul rural şi în zonele defavorizate pentru a reduce excluziunea teritorială ;
- accent pe creşterea gradului de ocupare a populaţiei de romi prin creşterea oportunităţilor de angajare prin programe de alfabetizare şi apoi de consiliere şi calificare ;
- stimularea angajării în economia formală concomitent cu descurajarea şi sancţionarea drastică a celor care lucrează în economia subterană (în special a angajatorilor).

Eliminarea unor forme de excluziune socială în sfera beneficiilor/drepturilor financiare

- eliminarea discrepanţelor dintre pensiile acordate pentru aceleaşi condiţii de muncă, aceeaşi vechime şi aceeaşi categorie ocupaţională, discrepanţe rezultate ca urmare a ieşirii la pensie în momente de timp diferite ;
- promovarea unei politici mai echilibrate privind salariului minim, care să împiedice, pe de o parte o serie de angajatori să acorde salarii reale mai mici decât salariul minim pe economie, iar pe de altă parte, salariile mari oferite de unii angajatori să fie înregistrate ca atare în cărţile de muncă, şi nu la nivelul salariului minim pe economie ;
- pentru a reduce dificultăţile de cofinanţare a VMG de către comunităţile locale sărace, ea trebuie făcută prin participarea tuturor comunităţilor locale, dar nu cu un procent fix, ci cu procentaje variabile, proporţionale cu nivelul de dezvoltare al localităţii.

Promovarea incluziunii sociale în sfera serviciilor de asistenţă socială

- promovarea unui sistem integrat de servicii de asistenţă socială, întrucât actualul sistem, în ciuda ultimelor evoluţii pozitive este încă fragmentat ;
- diversificarea serviciilor oferite, întrucât în prezent se oferă o gamă foarte limitată de servicii de asistenţă socială (de exemplu, serviciile de consiliere, de reinserţie socială, de pedepse alternative/probaţiune, *peer groups* pentru problemele tinerilor şi multe alte servicii nu sunt disponibile în România),
- regândirea legislativă şi instituţională a sistemului delincvenţei juvenile : tribunale separate pentru minori, pedepse alternative la închisoare etc.
- trecerea treptată de la serviciile oferite în instituţii (şi acestea insuficiente şi uneori de calitate redusă) la servicii de asistenţă socială oferite în comunitate (centre de zi, case sociale) sau în familie/la domiciliu ;
- creşterea capacităţii MMFES de a elabora strategii şi de a organiza sistemul de servicii de asistenţă socială ;
- creşterea numărului şi mai ales a calităţii resurselor umane din sistemul de servicii de asistenţă socială.

Elena ZAMFIR, Marian PREDA şi Adrian DAN

F

Facilitator comunitar

În România, amploarea luată în ultima vreme de programele de dezvoltare comunitară a presupus şi apariţia profesiei de **facilitator comunitar** (***f.c.***). Orice program de dezvoltare comunitară presupune utilizarea unor agenţi, organizatori, profesionişti care pot îndeplini diferite roluri în procesul de proiectare, implementare şi chiar evaluare a strategiei de dezvoltare (vezi *dezvoltare comunitară participativă)*. Două mari programe au implementat la noi în ţară acest concept. FRDS a demarat procesul de facilitare a comunităţilor rurale sărace, urmărind să creeze condiţii pentru un acces crescut al locuitorilor comunităţii la programe de dezvoltare, prin încurajarea şi sprijinirea consolidării unei culturi organizaţionale, participative şi inclusive, iniţierea de parteneriate la nivel local, prin dezvoltarea unor abilităţi practice, dar mai ales manageriale şi de administrare a resurselor. Un al doilea program care a introdus acest termen a fost dezvoltat de Fundaţia Civitas pentru o Societate Civilă, Centrul de Resurse Cluj, începând cu anul 2002, şi a conceput un proces care pune în prim-plan contactul direct cu comunitatea şi se bazează pe stimularea iniţiativelor venite din rândul populaţiei. Permite crearea unor capacităţi individuale şi de grup în scopul întâmpinării unor nevoi şi cerinţe de aceeaşi natură. În ambele programe, ***f.c.*** nu este angajat al autorităţii locale, el reprezintă comunitatea. Aici apare diferenţa faţă de *promotorul local* (vezi *promotor local*), care este angajat al administraţiei locale.

Pentru a defini mai bine profesia de ***f.c.***[1] vom arăta care sunt rolurile şi responsabilităţile acestuia în comunitate, aşa cum sunt descrise în literatura de specialitate (Ross, 1992, p. 202) : esenţial este rolul de facilitator şi ghid care ajută la conştientizarea problemelor comunităţii ; el încurajează acţiunea şi organizarea, dar intervenţia este responsabilitatea comunităţii. Totodată, acordă suport relaţiilor interpersonale şi creează acel mediu în care oamenii se simt încurajaţi să se exprime. Elimină blocajele ce pot apărea în eforturile de cooperare în interiorul comunităţii prin strategii pe care le are la dispoziţie : poate sublinia acele scopuri, legături şi valori comune ; poate încerca să evite sau să calmeze eventualele conflicte prin clarificarea pentru toată lumea a punctelor de vedere exprimate ; şi poate acţiona în mod direct prin integrarea în proces a noi persoane ce pot ajuta, prin organizarea de discuţii care să încerce găsirea unui teren comun pentru diferitele opinii. El nu conduce, doar facilitează procesele de comunicare şi organizare.

1. În literatura americană a dezvoltării comunitare, profesionistul implicat în organizarea comunităţii este denumit organizator comunitar (*community organiser*).

Are de asemenea rolul de expert ceea ce presupune să furnizeze informaţii şi suport direct în domeniile în care deţine competenţă. El poate furniza comunităţii şi organizaţiilor date de cercetare expertiză tehnică, materiale, informaţii asupra metodelor de utilizat, având o contribuţie directă la procesul de organizare. Expertul realizează o diagnoză a problemelor comunitare, oferă informaţii despre alte comunităţi şi probleme similare, metode de organizare şi evaluare.

Rolul de terapeut social este utilizabil mai ales atunci când comunitatea experimentează tensiuni, conflicte, iar funcţia acestuia este de a implica comunitatea într-un proces care să elimine eventualele obstacole ce fac imposibilă organizarea. Diagnoza şi soluţiile sunt pentru comunitate în ansamblul ei, care, ca urmare a acţiunii facilitatorului, îşi poate dezvolta capacitatea de a rezolva conflictele.

Profilul facilitatorului comunitar

Facilitatorul are nevoie de anumite cunoştinţe, abilităţi, calităţi importante în procesul de organizare comunitară. Dar care sunt, mai specific, cerinţele pe care trebuie să le îndeplinească un bun ***f.c.*** ? Aceste elemente esenţiale au fost identificate de către Rivera şi Erlich (1992). Este foarte important ca profesionistul să cunoască obiceiurile, tradiţiile, reţelele sociale şi valorile comunităţii. Terenul comun oferit de cunoaşterea tradiţiilor, obiceiurilor poate constitui punctul de plecare în comunicare şi, mai departe, în procesul de organizare comunitară. ***F.c.*** trebuie să înţeleagă şi să cunoască viaţa economică şi politică a comunităţii, să aibă o perspectivă analitică asupra acestor două dimensiuni pentru a înţelege locul şi rolul procesului de organizare comunitară în cadrul sistemelor mai largi în interiorul cărora are loc.

De asemenea, deţinerea unor calităţi de lider şi/sau capacitatea de a contribui la formarea liderilor în comunitate este esenţială. O altă cerinţă este legată de informarea cu privire la strategiile de organizare din trecut, cu punctele tari şi slabe, pentru a avea un cadru istoric al activităţilor de organizare în vederea elaborării unor strategii şi tactici cu şanse crescute de succes.

Capacitatea de stimulare a implicării (*empowerment*) membrilor comunităţii este foarte importantă acolo unde oamenii sunt dezavantajaţi. Procesul de stimulare a implicării indivizilor se produce prin dezvoltarea unei conştiinţe critice din partea comunităţilor dezavantajate, care le dă posibilitatea de a acţiona pe cont propriu.

Din punctul de vedere al formării este dezirabil să deţină cunoştinţe de sociologia şi psihologia comunităţii şi din domeniul comportamentului organizaţional şi al luării deciziilor.

Abilităţile de cercetare participativă şi evaluativă sunt de dorit întrucât cercetarea este un instrument important în procesul de schimbare socială. Întrucât una dintre atribuţiile ***f.c.*** este de a scrie şi dezvolta proiecte de dezvoltare comunitară sunt necesare cunoştinţe de dezvoltare a programelor şi managementul programelor.

Iar conştiinţa propriilor limite şi puncte tari poate ajuta atunci când îşi asumă responsabilităţi în procesul de organizare.

Implementarea profesiei de ***f.c.*** a apărut în cazul FRDS ca urmare a observării unei nevoi imediate. Comunităţile rurale sărace se confruntă atât cu un nivel scăzut de informare, cât şi cu o capacitate redusă de mobilizare şi cooperare în vederea asigurării

bunăstării generale, iar resursele şi mecanismele aflate la îndemâna instituţiilor publice nu reuşesc într-o măsură suficientă să răspundă nevoilor acestor categorii de beneficiari.

Procesul de facilitare a comunităţilor rurale sărace, al cărui scop este de a înlesni accesul populaţiei la programe de dezvoltare, prin formarea unei culturi organizaţionale, iniţierea de parteneriate la nivel local, prin dezvoltarea unor abilităţi practice, manageriale şi de administrare a resurselor.

Intervenţia facilitatorilor FRDS se derulează pe perioadă limitată de timp (15 zile), distribuite pe durata a maxim 3 luni.

Demersul FRDS urmăreşte atât mobilizarea membrilor comunităţii pentru a demara un proiect al Fondului, cât şi încurajarea implicării grupurilor marginale ale comunităţii (femei, tineri, săraci, minorităţi etnice, persoane cu dizabilităţi etc.). Un alt obiectiv al proiectului este acela de a asigura o bună colaborare la nivel local, între comunitate şi autorităţi.

Se apelează la facilitare nu doar în faza de pregătire a unui proiect comunitar, ci şi pentru a asigura implementarea cu succes a proiectului (www.frds.ro).

Ana Maria PREOTEASA

Fazele procesului dezvoltării sociale

Se conturează opt faze ale oricărui proces de dezvoltare socială.

Prima fază : *identificarea şi diagnoza problemelor sociale* (vezi *probleme sociale*) ; *estimarea voinţei colective de a acţiona pentru soluţionarea acestora*. Orice proces de dezvoltare porneşte de la problemele cu care se confruntă sistemul social respectiv, complementar cu voinţa de a acţiona pentru soluţionarea lor.

Faza a doua : *stabilirea priorităţilor şi adoptarea obiectivului* efortului de acţiune/ dezvoltare. Limitarea resurselor impune ierarhizarea problemelor ce trebuie abordate şi alegerea celor mai importante. Formularea explicită a criteriilor de stabilire a priorităţilor este importantă pentru evitarea alegerii sub presiune sau, adesea, din cauza conjuncturilor. Orice adoptare a unor obiective exprimă priorităţile stabilite implicit sau explicit.

Faza a treia : *formularea strategiei de acţiune.* După stabilirea obiectivului de acţiune se pune imediat problema modalităţii de atingere a acestuia – soluţii/strategii de acţiune. Problemele cu care se confruntă societăţile actuale au crescut rapid în complexitate. Complementar, capacitatea planificării strategice face ca alegerea soluţiilor să nu mai fie de genul celor impuse de conjuncturi. Cum să relansezi o economie subdezvoltată, cum să minimizezi corupţia sau sărăcia sunt probleme care nu au soluţii simple. S-a conturat un nou *concept-direcţie* de dezvoltare a construcţiei sociale : strategia. Strategia este o direcţie globală de acţiune. De exemplu, disputa dintre neoliberalism şi social-democraţie. Social-democraţia consideră că reducerea sărăciei trebuie realizată, în principal, prin dezvoltarea unui sistem de protecţie socială, atât prin suport financiar a celor în nevoie, prin ridicarea celor cu venituri mici la un nivel minim decent, cât şi prin instrumente active de îmbunătăţire a capacităţii lor de a produce veniturile pentru un standard decent de viaţă. Neoliberalismul a adoptat o altă strategie : scăderea cheltuielilor sociale publice

prin reducerea taxelor şi a contribuţiilor sociale în vederea stimulării relansării economiei, care, la rândul ei, va oferi mai multe locuri de muncă, reducând astfel sărăcia. Totodată, reducerea beneficiilor sociale va motiva „săracii” să facă eforturi mai mari pentru a ieşi din sărăcie.

Adoptarea unei strategii de acţiune trebuie să se fundeze pe identificarea alternativelor şi preevaluarea acestora. Mult timp, evoluţia societăţii umane a fost caracterizată de paradigma problemei cu soluţie unică (Zamfir, 2004). Este tipică perioada anilor ’90 ai tranziţiei în România. Sub presiunea nevoii de schimbare rapidă, reforma, ca mijloc de atingerea a obiectivului restructurării societăţii, a fost caracterizată de formularea primei soluţii care s-a prefigurat a fi utilizabilă. Graba tranziţiei a fost caracterizată de lipsa de interes pentru investigarea alternativelor. Orice program de schimbare, fără o examinare a adecvării sale şi cu atât mai puţin fără căutarea de alternative de schimbare, este considerat reformă. Introducerea de manuale şcolare alternative a fost considerată sâmburele reformei învăţământului, ignorându-se schimbările mai profunde de structură.

Ideea de alternative este o temă nouă. Se poate spune că, relativ recent, s-a deschis o nouă perspectivă : *paradigma problemelor cu soluţii multiple*. Căutarea de alternative a fost generată de însuşi ciclul de adoptare a unei soluţii, de implementarea ei şi eşecul/conştientizarea limitelor acesteia, care a împins spre căutarea de alternative. Eşecul unei soluţii, într-un mediu de cunoaştere suficient de avansat, capabil să exploreze posibilul, a dus la dezvoltarea unei noi tematici : *construirea de alternative*. Explozia alternativelor a împins pe prim-plan nevoia dezvoltării unor tehnici *de preevaluare a alternativelor.* Pentru a alege este nevoie de a compara alternativele, să se ierarhizeze şi, pe această bază, să se decidă. Aşa a apărut o nouă paradigmă de analiză compusă din concepte ca : eficacitate, cost, eficienţă, cost/beneficiu, estimarea impactului, determinarea efectelor secundare/perverse (Zamfir, 1988, 2005).

Preevaluarea strategiilor are în vedere întrebări ca :

- se atinge sau nu obiectivul global ?
- sunt efecte laterale/secundare pozitive sau negative/perverse ale strategiei ?
- care este costul implementării strategiei : este el rezonabil şi, mai ales, sustenabil ?
- în fine, din alternativele formulate, care este cea mai bună ?

Faza a patra : *operaţionalizarea strategiei într-un plan de acţiune socială.* Strategia, ca direcţie globală de acţiune cu principiile care fundează opţiunea, nu conţine măsurile concrete, în orizonturi de timp specificate, responsabilităţile şi atribuirea de resurse. Un nou concept a ocupat un loc important în paradigma dezvoltării sociale : *planul de acţiune sau planificare strategică* (vezi *plan/program/proiect de dezvoltare socială* şi *planificare strategică*). Planul de acţiune reprezintă o operaţionalizare a strategiei în termeni de o pluralitate de subobiective care, împreună, duc la atingerea obiectivului global. Subobiectivele sunt întinse pe perioade de timp, cu *ţinte intermediare.*

Exemple : strategia antisărăcie adoptată în 1998 de către Comisia prezidenţială antisărăcie. Ea nu a fost operaţionalizată sub forma unui plan de acţiune, rămânând la nivelul de direcţii de acţiune şi principii. PNAinc, adoptat în 2002, este o operaţionalizare a opţiunilor strategice din 1998. *Raportul asupra obiectivelor mileniului trei* (2004), promovat de PNUD şi realizat de către fiecare ţară în parte, este un exemplu de plan de acţiune, dar cu obiective, subobiective şi ţinte de atins în orizonturi date de timp.

Faza a cincea : *implementarea planurilor de acţiune*. Planurile cu un grad mare de complexitate antrenează o mulţime de actori sociali, instituţii, organizaţii, grupuri sociale, comunităţi. În ultimii ani, societatea noastră s-a confruntat cu o experienţă frustrantă : se elaborează strategii şi planuri de acţiune. Procesul de elaborate a acestora poate fi deosebit de laborios, antrenând mulţi actori sociali, specialişti, instituţii, organizaţii. Odată elaborate şi adoptate, multe dintre ele rămân nerealizate, fiind „uitate în sertare". Şi planurile cunosc o dinamică similară cu cea a problemelor sociale (vezi *probleme sociale*). Momentele de criză activizează voinţa de acţiune. Dezvoltarea unei strategii/plan este un răspuns la presiunea de acţiune. Elaborarea şi adoptarea acestora relaxează presiunea de acţiune. La aceasta se adaugă dificultăţile de implementare, de acţiune efectivă, fapt care duce la „uitarea" planului.

Din acest motiv, *implementarea* planului necesită tehnici speciale între care :

- câştigarea suportului pentru implementarea planului : al instituţiilor implicate, al segmentelor sociale implicate, al colectivităţii ;
- mobilizarea resurselor financiare necesare : cele publice, dar şi cele non-publice ;
- implementarea planului în activitatea instituţiilor implicate : în planurile lor de acţiune, în forma unor obiective specifice acestor instituţii care convertesc obiectivele planului ;
- motivarea participării la aplicarea planului – interiorizarea acestuia la nivelul colectivităţii, instituţiilor şi organizaţiilor.

Faza a şasea : *monitorizarea implementării planului*. Implementarea planului presupune o mulţime de acţiuni ale actorilor implicaţi. Aceştia pot avea motivaţii diferite, interese convergente sau divergente, priorităţi proprii. De aceea nu este suficient să „dai sarcini", ci trebuie să urmăreşti continuu realizarea lor. Acest tip de control este desemnat tot mai mult prin termenul „monitorizare". Monitorizarea nu evaluează „rezultatul" acţiunii, ci „procesul". Se presupune că procesul, acţiunea orientată de strategie şi plan, va duce la realizarea obiectivului, dacă se aplică prevederile planului într-un mod corect. *Rapoartele de monitorizare* au mai multe funcţii. În primul rând, se asigură aplicarea planului pentru a realiza obiectivul propus. În al doilea rând, se asigură orientarea continuă a actorilor implicaţi în a acţiona în direcţia prevăzută de plan. Se creează conştientizarea şi internalizarea obiectivului. Actorii individuali şi colectivi interiorizează obiectivul, creându-se o „cultură a dezvoltării".

Faza a şaptea : *monitorizarea dinamicii problemei de soluţionat/obiectivului de realizat*. Paralel cu monitorizarea implementării planului de acţiune este nevoie de o monitorizare continuă a problemei de soluţionat. Sărăcia scade/creşte/staţionează ? Ce se întâmplă cu nivelul abandonului şcolar ? Se realizează sau nu şi în ce grad scăderea mortalităţii infantile ? Nu numai implementarea unei strategii determină dinamica respectivei probleme sociale şi nici doar calitatea acesteia, ci şi intervenţia altor factori. Este deci necesară o monitorizare *în sine* a dinamicii problemei, căutându-se totodată să se identifice contribuţia strategiei/planului de acţiune şi intervenţia altor factori.

Faza a opta : *evaluarea strategiei/planului*. Monitorizarea poate asigura implementarea cu succes a planului, dar nu neapărat realizarea obiectivului global propus. Aceasta depinde nu numai de aplicarea lui consecventă, ci şi de calitatea strategiei/planului. Riscul monitorizării este de a crea o anumită rigiditate acţiunii, o deschidere insuficientă pentru critica opţiunii strategice/planului şi explorarea alternativelor.

Conceptul de evaluare deschide un alt tip de analiză : raportarea strategiei/planului la soluţionarea problemei/realizarea obiectivului propus.

Evaluarea impune identificarea factorilor responsabili de eventualul eşec sau eficacitate scăzută. Evaluarea trebuie făcută în toate fazele, dar într-un mod specific. Cauza eficienţei scăzute poate fi deficienţele în operaţionalizarea strategiei : dacă acestea sunt localizate în *implementarea planului* (sunt identificaţi factorii care au împiedicat realizarea lui – intervenţia unor factori neprevăzuţi, motivarea scăzută a actorilor implicaţi) ; în acest caz se revede planul de implementare. Sau poate planul a fost inadecvat şi, cu toate că a fost realizat, nu s-a atins obiectivul planificat ; în acest caz, este revăzut planul de acţiune. Sau planul a fost corect, dar strategia neadecvată este responsabilă, şi în acest caz se reconsideră strategia, explorând alte strategii alternative. În fine, este posibil ca priorităţile să nu fi fost corect stabilite, sau problemele/obiectivele de la care s-a pornit să nu fi fost adecvat formulate. Evaluarea finală – la sfârşitul unui ciclu de acţiune – este esenţială pentru a se evita risipa efortului pe căi probate a fi insuficiente.

Procesul dezvoltării sociale are deci un caracter *ciclic*, cu reveniri în fazele anterioare, pentru a include un mecanism de feedback şi corecţie.

Cătălin ZAMFIR

Focalizare

Focalizarea (***f.***) este o metodă (un ansamblu de metode) prin care se urmăreşte creşterea eficienţei politicilor şi programelor prin direcţionarea resurselor către segmentele care au cea mai mare nevoie de ele. În mod curent, conceptul de „focalizare” este utilizat în primul rând cu referire la transferurile financiare şi mai ales la beneficiile destinate populaţiei sărace. Însă aplicabilitatea este mai largă, termenul desemnând orice fel de intervenţie adresată în mod selectiv unui anumit segment din populaţie, pornind de la premisa vulnerabilităţii mai ridicate.

Deşi alegerea unui sistem focalizat de acordare a beneficiilor sociale a condus în cazul unor programe la performanţe mai slabe decât dacă ar fi fost implementate universalist, în general preferinţa pentru ***f.*** a condus, conform evaluărilor (Coady, Grosh, Hoddinott, 2004), la creşterea eficacităţii şi chiar a eficienţei programelor (vezi *eficacitate* şi *eficienţă*). Din acest motiv, ***f.*** a devenit unul dintre principiile de bază în elaborarea politicilor şi programelor. De asemenea, alegerea unui „design” focalizat permite elaborarea programelor într-un cadru mai bine precizat, cu obiective clare şi un grup-ţintă determinat, monitorizarea şi evaluarea fiind mai uşor de realizat. Un rezultat neaşteptat îl poate constitui scăderea efortului bugetar pentru susţinerea anumitor programe, ca urmare a focalizării lor : „Beneficiile gândite exclusiv pentru săraci ajung să devină, adesea, beneficii sărace” (Sen, 1995, *apud* Pop, 2002, p. 343).

Există o serie de costuri care trebuie luate în considerare atunci când se ia decizia de a implementa în mod focalizat un program :

- *Costurile administrative* sunt în general considerabil mai ridicate decât în cadrul programelor care nu sunt acordate selectiv. Colectarea informaţiei necesare pentru

identificarea persoanelor eligibile implică proceduri complicate, implementarea unor anchete statistice şi/ sau interviuri cu asistentul social, în funcţie de specificul fiecărui program. Cu cât nivelul de precizie al ***f.*** e mai ridicat, cu atât e de aşteptat că vor fi mai mari costurile administrative pentru identificarea beneficiarilor, care se adaugă celor pentru acordarea beneficiilor. Acesta este unul dintre considerentele pentru care metodele costisitoare de ***f.*** sunt recomandate doar în cazul programelor de mari dimensiuni.

- *Costurile private (ale beneficiarilor potenţiali)* se referă la cheltuielile legate de obţinerea actelor (taxe, costul călătoriilor) care să certifice informaţiile privind individul /gospodăria care aplică pentru primirea beneficiului, dar şi privind pierderea unor oportunităţi, de exemplu, surse alternative de câştiguri ocazionale, anulate din cauza condiţionării acordării beneficiilor de prestarea unor activităţi în interes public.
- *Costurile indirecte* se referă la capacitatea programului de a induce schimbări în comportamentul beneficiarilor, mai des menţionate fiind subraportarea venitului de către solicitanţi şi abandonarea unor activităţi care generau câştiguri pentru a se încadra în limitele de venit cerute în cadrul programului. Alt efect negativ este stimularea unei migraţii „artificiale" dacă beneficiile sunt acordate doar în anumite zone geografice. Există însă şi efecte indirecte pozitive, pe care unele programe le pot urmări explicit, cel mai răspândit fiind condiţionarea acordării unor transferuri financiare pentru familiile cu copii de participarea şcolară a acestora.
- Prin *cost social* este de obicei desemnat fenomenul stigmei beneficiarilor, o temă controversată de altfel, probabilitatea ca acest fenomen să fie un factor semnificativ fiind mai ridicată pentru beneficiile care se acordă cu condiţia efectuării unor munci în interesul colectivităţii.
- Pot apărea şi unele *costuri politice* ca efect al preferinţei decidenţilor pentru metodele focalizate de implementare, în speţă riscul de scădere a susţinerii politice ca urmare a restrângerii numărului de beneficiari ai unui program. Totuşi, dacă suportul majorităţii populaţiei este probabil să scadă în condiţiile excluderii celor cu un venit decent de la primirea beneficiilor, măsurile care sunt direcţionate în mod transparent doar către cei în nevoie este de presupus că îşi vor câştiga mai uşor acceptarea în defavoarea celor care duc la împărţirea resurselor fără criterii clare.

Alegerea unui sistem focalizat de implementare a politicilor şi programelor presupune asumarea a *două obiective* : *asistarea exclusivă a grupului-ţintă* şi *acoperirea în totalitate a grupului-ţintă*.

Primul obiectiv se referă la asigurarea *eficienţei verticale*, iar erorile pe această dimensiune ca urmare a includerii celor care nu sunt eligibili (non-săracii, persoanele care nu au nevoie de beneficiile, bunurile, serviciile respective) sunt denumite *scurgeri* sau *erori de supraincludere* ori *de acoperire excesivă*. Pe lângă direcţionarea suportului social către persoanele care nu fac parte din grupul-ţintă al programului, acordarea unor beneficii prea generoase (sume excesiv de ridicate, bunuri şi servicii care depăşesc necesarul) către beneficiarii din grupul-ţintă este considerată tot o eroare pe dimensiunea asigurării eficienţei verticale.

Al doilea obiectiv se referă la asigurarea *eficienţei orizontale*, iar erorile pe această dimensiune ca urmare a necuprinderii în program a persoanelor/gospodăriilor eligibile sunt denumite *erori de excludere*. Printre cauzele producerii acestui tip de eroare pot fi

menţionate evidenţele incomplete cu privire la populaţia unei zone, informaţia distorsionată legată de caracteristicile sociodemografice, erorile în evaluarea solicitărilor, lipsa de informare a persoanelor eligibile despre program, renunţarea la program din cauza unor costuri apreciate ca fiind prea ridicate în raport cu beneficiile obţinute (costuri private sau costuri sociale).

Evaluarea eficienţei programelor este interesată tocmai de analizarea gradului în care aceste obiective sunt atinse. Este important de remarcat că, în majoritatea programelor, cele două tipuri de erori se află într-un raport invers proporţional, cu alte cuvinte cea mai bună acoperire o au programele care nu sunt distribuite exclusiv către populaţia din grupul-ţintă (Beckerman, 1979 ; Coady *et al.*, 2004). Aşadar, cele două obiective au un caracter normativ, dar experienţa arată că nu pot fi atinse simultan cu succes egal. De aceea, atunci când se elaborează un program, este important să fie definite obiectivele prioritare şi, în funcţie de aceste clarificări, structura programului şi tipul de eroare considerată tolerabilă.

De asemenea, este de dorit să fie evitată o ***f.*** excesivă, respectiv concentrarea pe „cei mai săraci dintre săraci" (sau deprivaţi extrem pe altă dimensiune decât cea economică), descurajându-i pe cei cu o situaţie uşor mai bună, aceştia din urmă putând ajunge în final mai săraci (vulnerabili) decât primii ca urmare a excluderii din program.

Tipuri de focalizare

O primă distincţie importantă se referă la ***f.*** *pe un anumit segment din populaţie sau f. pe o anumită arie geografică*. În interiorul acestei clasificări există alte tipuri, între care putem distinge, astfel ***f.*** pe un anumit segment din populaţie, care poate fie realizată prin :

1. *Focalizarea* pe baza evaluării gospodăriilor/indivizilor este cea mai precisă modalitate de direcţionare a unui program/beneficiu, dar şi cea mai costisitoare. Există modalităţi variate prin care pot fi estimate resursele (venitul).

- Prin *testarea mijloacelor* sunt estimate resursele individului/gospodăriei care solicită cuprinderea în program, pentru a se constata dacă acestea se încadrează sub *un anumit prag* specificat. Un program de acest tip în România este cel de acordare a VMG.
- *Testarea resurselor poate fi făcută prin verificarea informaţiei*. Verificarea constă cel mai adesea în faptul că informaţia este colectată prin intermediul unui *interviu* „faţă în faţă". Informaţiile pot fi obţinute în urma unei vizite a asistentului social la domiciliul persoanei care solicită încadrarea în program, caz în care se pot obţine şi *date de observaţie*, sau prin vizita solicitantului la un oficiu. De asemenea, în multe cazuri sunt necesare *documente* care să susţină declaraţiile solicitantului. O verificare ideală a informaţiei ar presupune o documentare din *surse alternative* (dintr-o sursă externă – *third party*) asupra resurselor : venit, consum, proprietate asupra unor bunuri ş.a.m.d. Dacă unele componente ale standardului de viaţă sunt uşor verificabile, de exemplu, salariile sau beneficiile de şomaj, altele sunt mai dificil sau chiar imposibil de controlat, cum ar fi câştigurile din economia informală. De aceea, este greu de aplicat cerinţa de investigare a unor surse precum *fişele fiscale de declarare a veniturilor*, *taxele şi impozitele*, *evidenţele băncilor asupra veniturilor*, mai ales în

condiţiile unor societăţi cu un sector informal dezvoltat, cum este şi cazul României. În mod teoretic, este posibilă şi verificarea datelor privind anumite părţi ale consumului populaţiei, de exemplu, facturile pentru plata utilităţilor, dar apar din nou dificultăţi practice (neracordarea populaţiei sărace la sistemele de distribuţie a energiei), iar procedurile birocratice de identificare a beneficiarilor se complică excesiv. În plus, aceste modalităţi de verificare se referă doar la capitalul economic al populaţiei, în cadrul programelor care oferă suport pe alte dimensiuni (educaţie, sănătate) fiind necesare alte proceduri.

- *Testarea simplă a mijloacelor* presupune proceduri minime de verificare, cum ar fi alcătuirea unei fişe de către asistentul social, în urma unei vizite, înregistrarea unei declaraţii-standard a solicitantului sau, in extremis, doar date calitative culese în urma unei vizite la domiciliul aplicanţilor.
- *Testarea mijloacelor pe baza unor indicatori indirecţi* aproximează, de asemenea, resursele populaţiei (nivelul de bunăstare cel mai adesea) prin colectarea unor date privind caracteristicile sociale, demografice sau geografice ale gospodăriilor : zona de rezidenţă, dotarea cu bunuri durabile, structura demografică a gospodăriei, nivelul de educaţie sau statutul ocupaţional al adulţilor. Datele pot fi obţinute prin anchete foarte costisitor de desfăşurat cu toţi beneficiarii sau prin specificarea către beneficiari a cerinţei de a oferi informaţiile centralizat. Dacă sunt mai multe dimensiuni măsurate, se poate construi un scor agregat pe individ/gospodărie în funcţie de care se decide dreptul de a beneficia de program. FRDS a implementat un program de sprijinire a comunităţilor sărace pe baza cumulării a cel puţin trei criterii dintr-o serie ce prevede accesul gospodăriilor la apă potabilă, reţea electrică, reţeaua de telefonie, distanţa faţă de cel mai apropiat oraş de mărime medie, faţă de cea mai apropiată şcoală sau spital, lipsa mijloacelor de transport în comun etc.

2. *Focalizarea pe comunitate* (vezi *comunitate*) este o altă metodă de direcţionare a suportului social pentru un anumit segment din populaţie cu participarea membrilor comunităţii, pornind de la principiul că nevoile sunt mai bine cunoscute de către aceştia, iar erorile (scurgerile sau erorile de includere) sunt mai scăzute ca urmare a nivelului ridicat de cunoaştere interpersonală. Este vorba de comunităţi formate nu neapărat pe criteriul geografic, ci pe criterii sociale : originea, afilierea la locul de muncă sau şcoală, comunităţi etnice sau religioase. Această metodă presupune decizia unui grup format din membri sau lideri ai comunităţii (fără responsabilităţi oficiale în cadrul programului) cu privire la cine trebuie să beneficieze şi cine nu. Pot fi create comitete speciale compuse din membrii comunităţii şi/sau oficiali locali pentru a stabili eligibilitatea pentru un anumit program. Metoda este mai uşor de aplicat în comunităţile mici, în care membrii se cunosc între ei.

Pe lângă avantajul că sunt valorificate informaţiile comunităţii despre resursele şi nevoile membrilor ei, un alt avantaj al metodei îl constituie faptul că implică puţine costuri administrative. Aplicarea permanentă a acestei metode este riscantă, întrucât poate crea sau perpetua structuri locale de putere, liderii locali putând direcţiona beneficiile către familiile lor sau către reţelele de clienţi.

3. *Focalizarea categorială* presupune faptul că se acordă dreptul tuturor persoanelor care aparţin unui anumit grup al populaţiei, în funcţie de sex, vârstă, zonă rezidenţială, de a beneficia de program. Această metodă de ***f.*** mai este denumită ***f.*** *statistică sau de*

grup. Eligibilitatea e definită în termeni de caracteristici ale populaţiei uşor de observat şi greu de manipulat. Printre numeroasele transferuri acordate pe baza acestei metode pot fi enumerate alocaţiile pentru copii, alocaţiile de şomaj sau pentru persoane cu dizabilităţi. Se pare că cel mai răspândit tip de program implementat pe baze categoriale este cel cu ***f.*** *demografică*, în special pentru vârstnici şi pentru copii. Se poate considera că şi programele care îşi selectează beneficiarii strict pe criterii spaţiale, adică cele care aplică metoda ***f.*** *geografice*, constituie o specie a programelor categoriale.

4. *Focalizarea cu autoselecţie* este aplicată în programele care nu exclud, în principiu, nici un segment al populaţiei de la dreptul de a beneficia de program, dar selecţia este totuşi operată ca urmare a unor criterii şi proceduri de acordare neavantajoase pentru cei care nu au nevoie de ajutor. Mecanismele prin care este descurajată participarea la program a persoanelor care nu aparţin de grupul-ţintă pot fi : acordarea unui suport modest, acordarea beneficiului cu condiţia implicării beneficiarilor în programe de lucrări de interes public, distribuirea bunurilor şi serviciilor în zone cu o concentrare mare de persoane vulnerabile, accesul celorlalţi fiind prea costisitor în raport cu beneficiul pe care l-ar obţine. Un exemplu de program în România care se apropie de modelul autoselecţiei este înfiinţarea economatelor, magazine adresate săracilor, cu produse mai ieftine şi de o calitate modestă, în condiţiile unor scutiri de taxe, impozite şi chirii la stat. Principiul autoselecţiei este inclus şi în sistemul de acordare a VMG din România, prin cerinţa prestării unor munci de către beneficiari în serviciul comunităţii, acesta fiind aşadar un beneficiu social cu criterii multiple de ***f.*** (se efectuează şi testarea mijloacelor beneficiarilor).

5. *Focalizarea geografică* este cealaltă opţiune majoră disponibilă ca alternativă la demersul de a selecta un anumit segment din populaţie. Argumentul de bază în utilizarea acestei metode se referă la existenţa unor discrepanţe între zone în privinţa nivelului de trai, calităţii şi costului locuirii, calităţii infrastructurii fizice, dotărilor gospodăriei etc. Cu ajutorul acestei metode, resursele unui program sunt direcţionate către ariile identificate ca fiind vulnerabile, de cele mai multe ori fiind luate în calcul unităţile administrative ale unei ţări. Eligibilitatea este condiţionată de localizarea domiciliului în spaţiul selectat în cadrul programului. În ultimii ani, capacitatea de a include indicatori teritoriali în planificarea politicilor publice, mai ales în formatul programelor de combatere a sărăciei, a înregistrat o creştere direct proporţională cu utilizarea unor metode mai performante de integrare şi organizare a datelor spaţiale (Bigmann şi Deichmann, 2000).

Cele mai multe exemple de ***f.*** geografică se referă la programe de asigurare a nevoilor de bază sau a accesului la serviciile fundamentale. Cea mai simplă formă implică folosirea unei singure variabile, cum ar fi statutul nutriţional, dar pot fi calculaţi şi indicatori compoziţi (vezi *măsurarea dezvoltării sociale : indici compoziţi ai dezvoltării sociale*) ai sărăciei/vulnerabilităţii /deficitului de dezvoltare etc. Deşi această metodă este mai puţin costisitoare, este deosebit de importantă valorificarea în cadrul ei a tuturor surselor disponibile de date. Succesul metodei depinde în cea mai mare parte de capacitatea de identificare a unor variabile care să coreleze puternic cu bunăstarea (indiferent cum este aceasta definită : nevoi de bază, capabilităţi, consum etc.). Dacă anchetele pe gospodării nu conţin informaţii privind incidenţa sărăciei la nivelul fiecărei comunităţi, pot fi folosiţi *indicatori indirecţi*, care corelează semnificativ cu incidenţa sărăciei.

Elaborarea unor hărţi ale sărăciei la nivel local constituie o etapă importantă în ***f.*** teritorială, care poate fi utilizată cu succes şi în procesul de descentralizare (administrativă, fiscală). În cele mai multe state, recensământul este singura sursă de date pentru unităţile teritoriale mici, dar nu acoperă multe domenii, de obicei doar caracteristicile demografice ale gospodăriilor şi standardul locuirii. În alte ţări există şi alte surse, de exemplu, recensământul anual al înălţimii şi greutăţii copiilor înscrişi în şcoli. Acestea se corelează mai uşor cu nivelul de bunăstare, dar tot nu constituie o expresie adecvată a acestuia. Problemele privind limitarea numărului de variabile în recensământ sau privind nivelul de dezagregare scăzut permis de anchete au fost rezolvate prin introducerea unor metode de predicţie bazate pe ambele surse de date. Acest lucru a permis şi elaborarea unor hărţi ale sărăciei la nivel local, ca instrument de ***f.*** a intervenţiilor. Harta sărăciei este folosită frecvent pentru direcţionarea investiţiilor în infrastructură : construirea şcolilor sau drumurilor, în lucrările publice şi ca mecanism de selecţie în cadrul proiectelor finanţate din fondurile sociale, pentru a selecta zonele în care să înfiinţeze un serviciu subvenţionat, în care vor fi disponibile anumite transferuri financiare ş.a.m.d.

Eficienţa unui program social este condiţionată de nivelul de detaliere a informaţiei în plan teritorial. Ariile pot fi unităţi politico-administrative sau arii de influenţă ale unor furnizori de servicii : sistemul sanitar, educaţional etc. În general, se consideră că atunci când unităţile geografice analizate sunt mai reduse ca dimensiuni, transferurile sau beneficiile sunt mai eficiente, provinciile sau regiunile (ca unităţi mai mari de analiză) fiind prea eterogene pentru a obţine rezultate pozitive în direcţionarea fondurilor. La nivelul unor unităţi mai mici, în special în mediul rural, disparităţile de venituri sunt mai reduse, prin ***f.*** asupra acestora diminuându-se „pierderile" de populaţie săracă, dar şi „scurgerile" sau erorile de includere a populaţiei cu un nivel mai ridicat de bunăstare. De asemenea, se poate mări diversitatea măsurilor ce se aplică diferenţiat pentru fiecare unitate. ***F.*** poate fi îmbunătăţită prin combinarea criteriilor geografice cu alte criterii de eligibilitate bazate pe caracteristici ale gospodăriei sau individuale.

Studiile evidenţiază o serie de avantaje ale ***f.*** geografice cum ar fi aplicabilitatea la toate tipurile de programe, faptul că furnizează criterii clare de identificare a populaţiei-ţintă, necesită puţine resurse administrative şi are mai puţine constrângeri legate de culegerea informaţiei decât alte metode de ***f.***, un risc redus de a distorsiona comportamentul beneficiarilor, este relativ uşor de implementat şi monitorizat şi poate conduce la implicarea mai ridicată a instituţiile locale în administrarea programelor. Printre dezavantaje se numără relevanţa scăzută a metodei în situaţia în care nu există o concentrare teritorială a grupului--ţintă, faptul că nu fundamentează decizia cu privire la volumul necesar de resurse, sunt excluse persoanele la fel de sărace ca beneficiarii programului, dar care trăiesc în zone mai puţin sărace. Cel mai adesea este nevoie de cumularea acestei metode de ***f.*** cu altele.

Un exemplu de program cu ***f.*** geografică este schema de grant intitulată „Schema de investiţii în servicii sociale în cadrul programului Phare 2001", proiectele desfăşurându-se în 11 zone-ţintă de restructurare industrială cu potenţial de creştere economică.

O observaţie interesantă este aceea că performanţele programelor focalizate depind, printre altele, de nivelul de bunăstare al ţării în care sunt implementate, explicaţia propusă fiind aceea că nivelul general de dezvoltare implică şi un nivel corespunzător al capacităţii de implementare a programului (Coady, Grosh şi Hoddinott, 2004, p. 23).

Amalia VÎRDOL şi Cosmin BRICIU

Fonduri structurale

Politica regională europeană urmăreşte atingerea unuia dintre principalele obiective definite în Tratatul privind UE : întărirea coeziunii economice şi sociale prin promovarea solidarităţii sociale şi reducerea disparităţilor sociale şi economice (Tratatul UE, art. 158). În acest scop, peste o treime din bugetul total al UE este alocat politicii europene regionale (politica de coeziune) prin intermediul instrumentelor financiare specifice : fondurile europene, **fondurile structurale** (***f.s.***) şi fondul de coeziune. Aceste fonduri sunt gestionate în colaborare de către reprezentaţii Comisiei Europene şi cei ai autorităţilor competente din statele membre şi de la nivel regional în cadrul de priorităţi stabilite de către statele membre, pe baza orientării propuse de comisie. ***F.s.*** sunt un instrument financiar complementar fondurilor naţionale. Implementarea cu succes a acestor fonduri implică mobilizarea tuturor actorilor-cheie relevanţi din domeniul economic, social şi politic (vezi *grupuri de interese*) şi un efort comun de planificare strategică (vezi *strategie şi planificare strategică*).

De-a lungul anilor, statele membre UE au iniţiat şi consolidat o abordare comună a diferenţelor în dezvoltare dintre diferite zone. Ca urmare a recunoaşterii diferenţelor regionale datorate activităţii agricole, restructurării industriale şi şomajului, a fost înfiinţat în anul 1975 Fondul European pentru Dezvoltare Regională. Istoricul abordării acestor diferenţe la nivelul comunităţii include semnarea Actului Unic European (1988), ce recunoaşte disparităţile regionale şi introducerea definiţiei termenului „coeziune" în Tratatul UE (1992) (Hangiu 2006, p. 45 ; Neşa, p. 2).

Fondurile europene sunt distribuite conform unor perioade de programare stabilite de comun acord de către instituţiile UE şi statele care urmează să primească finanţarea. Până în acest moment au fost acordate finanţări în perioadele de programare 1989-1993, 1994-1999 şi 2000-2006. În cadrul acestor perioade, statul membru şi Comisia Europeană negociază documentele de programare ce stabilesc liniile strategice de finanţare. Partenerii de dialog respectă o serie de principii de acordare a fondurilor europene, principii ce au fost aplicate începând cu anul 1989 şi apoi îmbunătăţite constant. Aceste principii de finanţare sunt :

- *principiul adiţionalităţii* (fondurile comunitare sunt dublate de cele naţionale. Fondurile naţionale din surse publice sau private sunt complementare celor comunitare) ;
- *principiul concentrării* (orientarea primordială a resurselor financiare disponibile spre ariile de intervenţie şi zonele cărora se adresează. Printre principalii beneficiari ai fondurilor structurale se numără regiunile defavorizate economic, diferite grupuri de populaţie expuse riscului excluziunii de pe piaţa muncii şi, nu în ultimul rând, autorităţile locale şi regionale) ;
- *principiul programării* (stabilirea liniilor strategice de acordare a acestor fonduri conform principiului subsidiarităţii şi programarea în vederea stabilirii unor obiective concrete, realizabile) ;
- *principiul parteneriatului* (implicarea tuturor actorilor relevanţi la nivel naţional şi regional, inclusiv a societăţii civile, în toate etapele legate de implementarea ***f.s.***).

Pentru perioada de programare 2001-2007, au apărut modificări privind principiul programării şi principiul concentrării. Implementarea obiectivelor Agendei de la Lisabona

de către statele membre a determinat ajustarea principiului *concentrării* fondurilor asupra priorităţilor comune : convergenţă, competitivitate regională şi ocuparea forţei de muncă şi cooperare teritorială (Hangiu, 2006, pp. 45-47).

Tipuri de fonduri structurale

Bugetul UE este stabilit pentru o perioadă de şapte ani. Pentru perioada 2007-2013 şi structura UE cu 27 de state membre, a fost aprobat un buget în valoare de 864.363 de miliarde de euro din care politicii de coeziune îi revin peste 300 de miliarde de euro. (Diagrama fondurilor structurale, www.infoeuropa.ro). În ceea ce priveşte priorităţile, se au în vedere : *convergenţa* (creşterea economică şi ocuparea forţei de muncă), *competitivitatea* (între regiunile UE) şi *cooperarea* (în vederea dezvoltării armonioase UE) (http : //ec.europa.eu/regional_policy/atlas/factsheets/pdf/fact_eu25_ro.pdf.).

UE are la dispoziţie patru tipuri de ***f.s.*** prin care se acordă asistenţă financiară nerambursabilă :

- *Fondul European de Dezvoltare Regională* a fost înfiinţat în 1975 şi este orientat spre susţinerea regiunilor mai puţin dezvoltate din care se finanţează infrastructura, investiţia în crearea de noi locuri de muncă, proiectele de dezvoltare locală şi ajutoarele pentru firmele mici. Se au totodată în vedere dezvoltările locale şi ale IMM-urilor.
- *Fondul Social European* a fost înfiinţat în 1958 şi este concentrat asupra politicii sociale a UE, a promovării coeziunii economice şi sociale, în special în domeniul ocupării forţei de muncă şi implementarea Strategiei Europene pentru Ocuparea Forţei de Muncă. Acest fond este orientat spre finanţarea sesiunilor de formare profesională şi asistenţă în recrutare pentru reinserţia pe piaţa muncii a şomerilor şi integrarea celor din grupurile dezavantajate.
- *Fondul European de Orientare şi Garantare Agricolă (secţiunea orientare)*[1] a fost stabilit în 1962 şi este orientat spre promovarea dezvoltării rurale şi exploatărilor agricole. Cadrul general este politica agricolă comună a UE, care are ca obiectiv principal dezvoltarea rurală în statele membre (vezi *dezvoltare rurală*) (Cojanu, 2004, pp. 14-21) (http : //ec.europa.eu/regional_policy/intro/working1_en.htm). În cadrul acestui fond, doar secţiunea orientare este ***f.s.***, în timp ce secţiunea garanţii este instrument de lucru al politicii agricole comune.
- *Instrumentul Financiar pentru Orientare Piscicolă* a fost reglementat în 1983 şi este dedicat politicii comunitare din domeniul pescuitului, mai exact adaptării şi modernizării industriei pescuitului în condiţiile preocupării constante faţă de mediu şi gestionarea resurselor (vezi *dezvoltare socială şi riscuri ecologice* şi *dezvoltare durabilă*).

Cu un PIB/locuitor de 27% din media UE în anul 2003, România este eligibilă pentru ***f.s.*** care se adresează regiunilor cu un PIB/locuitor mai mic de 75% din media UE. (Document consultativ PND, 2004, p. 4). Dintre ***f.s.*** puse la dispoziţia statelor membre

1. De la 1 ianuarie 2007, Fondul European pentru Orientare şi Garantare Agricolă a fost înlocuit cu Fondul European de Garantare Agricolă şi cu Fondul European pentru Agricultură şi Dezvoltare Rurală.

mai puţin dezvoltate, România va accesa pentru perioada 2007-2013 Fondul European de Dezvoltare Regională şi Fondul Social European (PND, 2005, p. 355).

Pentru atingerea obiectivelor de coeziune economică şi socială, UE pune totodată la dispoziţie :

- *Fondul de Coeziune*, care are ca domenii prioritare de finanţare mediul înconjurător şi reţelele transeuropene asociate infrastructurii de transport din statele membre mai puţin dezvoltate.
- *Fondul de Solidaritate al UE*, înfiinţat în 2002 cu scopul de a asigura sprijinul faţă de populaţia unui stat membru sau candidat afectată de un dezastru natural (Cojanu, 2004, pp. 21-22).

În vederea utilizării la maximum a ***f.s.***, sunt stabilite de comun acord obiective prioritare clare pentru fiecare perioadă de programare. În acelaşi timp, efortul financiar şi de planificare strategică (vezi *planificare strategică*) este sprijinit printr-o serie de iniţiative comunitare, acţiuni inovative şi proiecte de asistenţă tehnică. Ca exemplificare, pentru perioada de programare 2000-2006, din Fondul European de Dezvoltare Regională a fost finanţată iniţiativa URBAN II (vezi *dezvoltarea urbană*), orientată spre regenerarea oraşelor şi a zonelor urbane aflate în criză, în timp ce din Fondul Social European a fost finanţată iniţiativa EQUAL care a vizat sprijinul pentru dezvoltarea resurselor umane în condiţiile combaterii discriminării şi promovării egalităţii de şanse pe piaţa muncii. Pentru statele candidate, asistenţa tehnică este oferită în cadrul instrumentelor de preaderare specifice. Odată cu aderarea unui stat candidat la UE, aceste fonduri de preaderare sunt înlocuite cu ***f.s.***, urmând ca proiectele de asistenţă tehnică aflate în derulare să se finalizeze. Principalele instrumente preaderare sunt : programul *Phare*, Programul Special de Aderare pentru Agricultură şi Dezvoltare Rurală (*SAPARD*) şi Instrumentul Structural de Preaderare (*ISPA*).

Politica dezvoltării regionale în România

Conform acquisului comunitar adoptat prin negocierea capitolului 21, „politica regională şi coordonarea ***f.s.***", România a elaborat Planuri Naţionale de Dezvoltare, documente strategice care includ programarea financiară multianuală. Pe baza acestora, ţara noastră a accesat fondurile de preaderare (PHARE, ISPA, SAPARD) şi urmează să primească după aderare instrumentele structurale (***f.s.*** şi de coeziune). Cadrul de discuţie al ***f.s.*** l-a reprezentat Planul Naţional de Dezvoltare 2007-2013. Acest document a fost elaborat începând cu mai 2004 şi aprobat în şedinţă de Guvern în decembrie 2005[1].

HG 497/2004 modificată prin HG 1179/2004 au stabilit cadrul instituţional general în domeniul politicii regionale în România. Elaborată în urma consultării cu toţi actorii relevanţi, politica dezvoltării regionale în România are ca scop asigurarea *creşterii economice şi dezvoltării sociale echilibrate şi durabile ale unor arii geografice constituite în regiuni de dezvoltare, a îmbunătăţirii competitivităţii internaţionale a României şi a*

1. Ministerul Finanţelor estimează că România va primi un ajutor nerambursabil de trei ori mai mare decât fondurile anuale preaderare (http://anaf.mfinante.ro/wps/portal).

reducerii decalajelor economice şi sociale existente între România şi statele membre ale Uniunii Europene (art. 2, Legea nr. 315/2004).

Cadrul Strategic Naţional de Referinţă (CSNR) reprezintă liantul între dezirabilităţile stabilite şi planificate la nivel naţional în domeniul dezvoltării prin Planul Naţional de Dezvoltare şi reglementările europene[1]. Referindu-ne la CNSR şi PND, trebuie să subliniem că CNSR este susţinut exclusiv din ***f.s.*** şi cofinanţare naţională, în timp ce în PND sunt incluse şi alte finanţări.

În vederea alinierii la sistemul de regiuni din Europa, structura administrativă şi teritorială a României a cunoscut modificări prin adoptarea Legii nr. 151/1998 privind dezvoltarea regională, care a condus la constituirea celor 8 regiuni care corespund NUTS II (Nomenclatorul Unităţilor Teritoriale pentru Statistică al UE)[2]. Cu referire strictă la ***f.s.***, această lege prevede ca obiectiv, *pregătirea cadrului instituţional pentru a răspunde criteriilor de integrare în structurile Uniunii Europene şi de acces la **f.s.** şi la Fondul de Coeziune ale Uniunii Europene* (art. 2, b, Legea 151/1998). Printre atribuţiile Consiliului Naţional pentru Dezvoltare Regională se numără şi *aprobarea utilizării fondurilor de tip structural, alocate României de către Comisia Europeană în perioada de preaderare, precum şi a **f.s.** după aderarea la UE* (cap 4 art. 11, e, Legea nr. 151/1998).

În urma negocierilor pe marginea capitolului 21, prevederile legislative au fost revăzute şi îmbunătăţite astfel încât în 2004 a fost adoptată Legea nr. 315 privind dezvoltarea regională. Printre principalele modificări enumerăm : includerea principiilor de subsidiaritate, parteneriat şi descentralizare restructurând complet atribuţiile agenţiilor pentru dezvoltare regională. O altă modificare a acestei legi este faptul că nu mai include prevederi pentru gestionarea ***f.s.***

Pentru a asigura cadrul propice absorbţiei ***f.s.***, au fost adoptate o serie de prevederi legislative. În acest scop, prin H.G nr. 272/2004, Ministerul Finanţelor Publice a fost desemnat ca Autoritate de Management pentru Cadrul de sprijin comunitar şi Autoritate de Management pentru Fondul de Coeziune. Următorul pas important a fost făcut prin adoptarea H.G. nr. 1115/2004 privind elaborarea în parteneriat a Planului Naţional de Dezvoltare. Au fost totodată înfiinţate două structuri parteneriale : Comitetul Interinstituţional pentru Elaborarea PND (CIP) la nivel naţional şi Comitetele Regionale pentru Elaborarea Planurilor Regionale de Dezvoltare (CRP) la nivel regional (http://anaf.mfinante.ro/wps/portal). Prin H.G. nr. 1200/2004 a fost stabilit Comitetul Naţional de Coordonare a Procesului de pregătire pentru gestionarea Instrumentelor Structurale (CNC) prezidat de Ministerul Finanţelor Publice. Structura Programelor Operaţionale de

1. Conform sintezei publicate pe pagina de Internet a Ministerului Finanţelor, CSNR va face legătura între priorităţile naţionale de dezvoltare, stabilite în Planul Naţional de Dezvoltare, şi priorităţile la nivel european – Orientările Strategice Comunitare (OSC) privind Coeziunea 2007-2013 şi Liniile Directoare Integrate ale UE pentru Creştere Economică şi Locuri de Muncă 2005-2008 (http://discutii.mfinante.ro/static/10/pnd/Sinteza_CSNR20apr2006.htm).
2. Cele 8 regiuni sunt : regiunea Nord-Est (Bacău, Botoşani, Iaşi, Neamţ, Suceava, Vaslui), regiunea Sud-Est (Brăila, Buzău, Constanţa, Galaţi, Tulcea, Vrancea), regiunea Sud-Muntenia (Argeş, Călăraşi, Dâmboviţa, Giurgiu, Ialomiţa, Prahova, Teleorman), regiunea Sud-Vest Oltenia (Dolj, Gorj, Mehedinţi, Olt, Vâlcea), Regiunea Vest-România (Arad, Caraş-Severin, Hunedoara, Timiş), regiunea Nord-Vest (Bihor, Bistriţa, Cluj, Maramureş, Satu Mare, Sălaj), regiunea Centru (Alba, Braşov, Covasna, Harghita, Mureş, Sibiu) şi regiunea Bucureşti-Ilfov (Ilfov, municipiul Bucureşti).

implementare a instrumentelor structurale a fost stabilită prin H.G. 497/2004 care a desemnat totodată şi instituţiile aferente (PND, 2005, pp. 355-356).

Obiectivul global al strategiei de dezvoltare 2007-2013 urmăreşte *reducerea cât mai rapidă a disparităţilor de dezvoltare socioeconomică între România şi statele membre ale Uniunii Europene* iar ţinta este *atingerea unui nivel al PIB/locuitor de 41% din media UE în anul 2013* (PND, 2005, p. 236).

Priorităţile naţionale de dezvoltare identificate în PND sunt:

- creşterea competitivităţii economice şi dezvoltarea economiei bazate pe cunoaştere;
- dezvoltarea şi modernizarea infrastructurii de transport;
- protecţia şi îmbunătăţirea calităţii mediului;
- dezvoltarea resurselor umane, promovarea ocupării şi incluziunii sociale şi întărirea capacităţii administrative;
- dezvoltarea economiei rurale şi creşterea productivităţii în sectorul agricol;
- diminuarea disparităţilor de dezvoltare între regiunile ţării.

Pentru fiecare dintre aceste priorităţi, PND include fundamentare, obiective generale şi specifice, o strategie, corelaţia cu politicile UE şi cele naţionale, contribuţia la obiectivele orizontale (egalitatea de şanse, dezvoltarea durabilă şi societatea informaţională), o serie de indicatori cu date privind nivelul de referinţă şi obiectivele-ţintă 2015 (PND, 2005, pp. 245-349).

Conform programării financiare indicative globale a PND 2007-2013, cele mai multe fonduri vor fi alocate priorităţii 5 – *dezvoltarea rurală*, cu un total de 15237,32 milioane de euro urmată de prioritatea 2 – *infrastructura de transport*, cu un total de 14654,79 milioane de euro. Cele mai puţine fonduri vor fi alocate priorităţii 1 – *competitivitatea :* 5234,43 milioane de euro. Fondurile luate în considerare în această programare financiară includ fonduri UE, dar şi fonduri naţionale şi chiar private. ***F.s.***, alături de restul instrumentelor structurale, acoperă aproape jumătate, mai exact 43% din totalul finanţărilor (PND, 2005, pp. 350-351).

Deşi ***f.s.*** şi fondurile de dezvoltare regională utilizate până acum de către statele membre mai sărace (Irlanda, Portugalia, Grecia şi Finlanda) au avut succes reducând o parte din disparităţi, au fost criticate atât pentru procedurile complicate de finanţare, cât şi pentru eficienţa acestora (Mitroi, 2006, p. 117). Deşi în România au fost făcuţi paşi spre stabilirea construcţiei instituţionale necesare accesării ***f.s.***, estimările şi concluziile rapoartelor Comisiei Europene privind progresele României arată că administraţia publică, atât de la nivel central, cât şi local, nu are capacitatea de a asigura absorbţia acestor resurse financiare disponibile după aderare.

Într-o evaluare a capacităţii administrative de absorbţie a fondurilor se arăta că doar 10% din personalul care va fi implicat a fost instruit în acest domeniu. Scenariile propuse ca soluţii subliniază faptul că, dacă nu se depune un efort concentrat, sesiunile de instruire ar trebuie să se deruleze până la finalul anului 2009. În orice caz, acestea ar contribui la sporirea capacităţii actuale de absorbţie de 50% la un maxim de 75% (Georgescu, 2006, pp. 14-16).

Simona STĂNESCU

G

Gentrificare

Procesul cunoscut în întreaga lume sub numele de **gentrificare** (***g.***) presupune ocuparea de către populaţia înstărită, cu un status social ridicat, a zonelor aglomerate, locuite de persoane cu venituri mai scăzute, şi dislocarea vechilor rezidenţi. Toată această mişcare demografică este determinată în mare măsură de dezvoltarea sectorului de servicii în defavoarea celui legat direct de producţia industrială şi are drept consecinţă schimbarea structurii sociale a zonei şi creşterea atractivităţii acesteia pentru un anumit segment de populaţie.

Prezentarea procesului de ***g.*** aduce în discuţie o serie de aspecte teoretice privind definirea şi explicaţiile apariţiei acestuia din perspectivă cultural-istorică, precum şi evidenţierea acelor particularităţi date de contextul românesc.

Transformările la care a fost supus oraşul ultimelor decenii determinate de fenomenele de industrializare şi urbanizare au afectat modul de locuire şi structura comunităţilor umane rezidenţiale, în sensul că acestea au cunoscut, pe de o parte, procese de consolidare în ansamblurile de locuinţe urbane, dar pe de altă parte, şi procese de dislocare a populaţiei în urma politicilor de reconstrucţie urbană sau a fenomenelor precum ***g.***

Ruth Glass (1964), cea care introduce noţiunea, tratează ***g.*** ca un proces cu puternice conotaţii de clasă socială. Ea prezintă cartierele de muncitori din Londra, care sunt „invadate" de populaţia aparţinând clasei mijlocii, şi descrie modul de propagare a fenomenului în interiorul anumitor zone ale oraşului, cu consecinţe în sensul schimbării caracterului social al acestora.

În aceeaşi direcţie, dar într-o viziune mai integratoare, ***g.*** este descrisă ca un proces fizic, economic, social şi cultural care implică un schimb de populaţii. Astfel, în zonele urbane supraaglomerate, în cartierele odinioară muncitoreşti, noii rezidenţi, reprezentaţi de indivizi mai înstăriţi, cu status social mai ridicat, îi înlocuiesc pe cei vechi, în mare măsură populaţie defavorizată social, determinând mutarea acestora. Aceştia vor fi nevoiţi să-şi găsească locuinţe în zone mai ieftine, mai puţin valoroase economic, social, mai conforme cu standardul lor de viaţă (Hammett, 1984).

Elijah Anderson (1990) abordează fenomenul de ***g.*** din perspectiva agenţilor gentrificatori reprezentaţi de antreprenori locali, speculatori şi reprezentanţi ai claselor privilegiate, cei care cumpără proprietăţi de la populaţia rezidentă veche, inferioară ca status. Un aspect pozitiv al acestui „schimb social" poate fi considerată miza pe care o acordă atât nou-veniţii, cât şi vechii proprietari creşterii preţului proprietăţii, în speranţa că zona în sine va spori ca valoare, va deveni „la modă", căutată, deci aducătoare de profit.

Din perspectivă marxistă, ***g.*** este procesul prin care cartierele sărace din interiorul oraşelor sunt afectate de afluxul de capital privat venit prin intermediul noii clase sociale locale : cumpărătorii de terenuri şi case şi proprietarii care închiriază (Smith (1996). Oarecum în acelaşi curent se înscrie şi Liviu Chelcea în definiţia pe care o dă ***g.*** drept „procesul de reabilitare şi transformare a zonelor urbane bine amplasate, locuite de familii cu venituri scăzute, în zone ocupate de o clasă mijlocie, mai puternică financiar" (Chelcea, 2000, p. 51).

În încercarea de a depăşi dificultăţile de definire a acestui concept, important de reţinut este că ***g.*** este un proces de schimbare la nivelul cartierelor şi vecinătăţilor de locuire urbane prin schimbul de populaţie în zonele respective, rezidenţii vechi fiind înlocuiţi de cei noi, adică de indivizi mai educaţi şi cu venituri mai mari.

O altă faţetă a procesului de ***g.*** se referă la faptul că anumite locuri se schimbă, prin renovarea şi recuperarea valorii lor urbanistice (se reface infrastructura, se reabilitează arhitectonic, se câştigă o identitate proprie sau se redobândeşte identitatea pierdută), prin creşterea atractivităţii pe piaţă din punct de vedere economic (preţ ridicat al clădirilor şi terenurilor din zonă), precum şi prin afirmarea unui nou pattern cultural.

G. este un proces caracterizat printr-o foarte mare vizibilitate publică. Consecinţele sale sunt reabilitarea clădirilor cu valoare arhitecturală ridicată, creşterea taxelor ca urmare a sporirii valorii bunurilor imobiliare în zonele gentrificate, precum şi transformarea acestor spaţii în zone urbane capabile să susţină anumite servicii, mare parte destinate populaţiei cu un anumit status social. Noile zone devin astfel mult mai atractive pentru o mare diversitate de agenţi economici : firme imobiliare, restaurante, baruri, hoteluri, buticuri, clinici medicale, centre de sănătate etc. Dar, în acelaşi timp, la fel de vizibile par a fi şi consecinţele negative ale ***g.*** : „Segregarea geografică a claselor sociale în zone de «război» şi în paradisuri rezidenţiale" (Chelcea, 2000, p. 52), ruperea legăturilor comunitare din zonele gentrificate, dar şi costurile economice ale dislocărilor de populaţie.

Explicarea cauzelor ***g.*** ţine seama în principal de originarea procesului în spaţiul anglo-saxon şi apariţia acestuia în perioada '60-'70. Astfel, sunt luate în considerare procese sociale mai largi, legate de modul de producţie, de patternul de consum, de modificările demografice.

Primele analize ale fenomenului sunt legate de tensiunile existente între, pe de o parte, abordarea celor interesaţi de latura economică a procesului de ***g.***, de relaţia dintre fluxul de capital şi spaţiul urban, şi pe de altă parte, a celor care sunt centraţi pe caracteristicile gentrificatorilor, respectiv pe modelele acestora de consum în contextul culturii urbane şi al societăţii postindustriale.

Modul de producţie ca argument – Neil Smith şi teoria „rent-gap"

G. este văzută de Smith ca un „vector" în procesul de dezvoltare inegală a spaţiului urban sub influenţa modului de producţie capitalist. Această teorie are la bază fenomene precum retragerea capitalului/reinvestirea acestuia din/în zonele centrale ale oraşului. Astfel, în primele două decenii după al doilea război mondial, preţurile şi chiriile scăzute practicate pentru proprietăţile de la periferia oraşelor au determinat migraţia capitalului către aceste zone suburbane care se dezvoltă din punct de vedere industrial,

comercial, al serviciilor pentru timp liber, şi nu în ultimul rând, rezidenţial (Smith, 1986, p. 23). Astfel, pe măsura creşterii valorii terenului în suburbii, se înregistrează devalorizarea şi abandonarea proprietăţilor în interiorul oraşelor. Ia naştere o discrepanţă, o prăpastie între valoarea actuală a terenului, dată fiind utilizarea lui în prezent, şi valoarea potenţială a acestuia, care poate fi mai ridicată în condiţiile unei folosiri mai eficiente (teoria „rent gap”).

Se poate spune că ***g.*** este precedată de alte două mari procese precum dezindustrializarea centrelor oraşelor care generează stocul de clădiri, terenuri neinteresante din punct de vedere economic în prezent, dar cu valoare mare potenţială, şi creşterea ofertei de locuri de muncă în sectorul serviciilor, în special în domeniul managerial şi în activităţile liberale, acestea urmând, spaţial, centralizarea capitalului.

Astfel apar transformări precum : mutarea activităţilor productive în afara zonelor centrale ale oraşelor, despărţirea personalului managerial de personalul legat direct de producţie, mutarea birourilor multor companii în zonele centrale ale oraşelor.

De asemenea, începând cu anii ’70, pe fondul dezvoltării clasei de mijloc se înregistrează mutarea slujbelor şi industriilor manufacturiere mai bine plătite din oraşele vestice spre suburbii şi ţările Lumii a Treia, acestea reprezentând zone mai favorabile din punct de vedere financiar, adică : salarii mici, absenţa sindicatelor, impozite scăzute, legi ale mediului mai permisive (Chelcea, 2000, p. 52). Devalorizarea capitalului în centru creează oportunitatea pentru revalorizarea acestor zone neexploatate ale spaţiului urban (Smith, 1986, p. 24).

Când prăpastia între valoarea pe piaţă a celor două zone urbane este suficient de mare, agenţii gentrificatori – antreprenori de dezvoltare urbană (agenţi imobiliari, proprietari, viitori proprietari) – vor încerca să facă profit investind în acele proprietăţi abandonate, pregătindu-le pentru noii rezidenţi. Le transformă în locuinţe confort sporit care vor atrage o nouă clasă socială, concentrată deja economic în centrul oraşelor.

Concluzia lui Smith este că procesul de ***g.*** se produce datorită „reîntoarcerii” capitalului în centrul oraşelor în scopul profitului economic şi al stabilirii rezidenţei în proximitatea locului de muncă.

Această viziune nu explică însă semnele de ***g.*** din oraşele tinere, mai puţin industrializate, iar datorită originii americane a autorului este posibil ca aria sa de aplicabilitate să fie restrânsă la acest spaţiu socioeconomic. ***G.*** nu înseamnă doar renovarea unui spaţiu de clădiri abandonate, ci presupune amenajări şi dezvoltarea de servicii rezidenţiale. De asemenea, există comunităţi urbane, în special în spaţiul european, care nu au experimentat faza preliminară, de retragere a capitalului, ca în oraşele anglo-americane pentru care este valabilă teoria.

Consumul ca argument

Această nouă perspectivă subliniază importanţa caracteristicilor gentrificatorilor în înţelegerea procesului. Fenomenul are loc în condiţiile manifestării interesului indivizilor de a locui în anumite zone ale oraşului. Accentul cade, astfel, pe identificarea acelor motivaţii care stau în spatele acestui interes.

Gentrificarea şi schimbările economice în general, şi în structura ocupaţiilor, în special

Este vorba de o nouă clasă socială în formare, care este rezultatul trecerii la era postindustrială, în care economia este bazată pe servicii. Principalele caracteristici ale acesteia se referă la nivelul ridicat al veniturilor, la creşterea accesului la educaţie şi multiplicarea oportunităţilor în acest sens, precum şi la un comportament asemănător din punctul de vedere al consumului.

Avem de-a face cu o populaţie ce dispune de venituri mari şi care caută să economisească timp în ce priveşte deplasarea la locul de muncă. Aceste lucruri justifică investiţia în proprietăţi imobiliare în interiorul oraşului sau, acolo unde acestea nu există, în amenajarea şi dezvoltarea de ansambluri urbane rezidenţiale pe vechile platforme industriale părăsite în urma fenomenului de suburbanizare. Procesul de ***g.*** se produce într-un climat economic în care interesul pentru locuinţe în interiorul oraşului poate fi interpretat drept interes pentru o investiţie profitabilă.

În concluzie, în spatele acestei noi entităţi sociale se desfăşoară de fapt procesul de restructurare economică urbană, principalul factor care determină apariţia acestui grup de populaţie – gentrificatorii. Aceştia caută să se concentreze spaţial în acelaşi mod în care economia serviciilor se concentrează în interiorul oraşelor.

Gentrificarea şi schimbările demografice

Fenomenul de *baby-boom* din anii ’50 a generat o serie de transformări (prezenţa ambilor părinţi pe piaţa muncii, creşterea în anii ’70-’80 a cohortelor de populaţie de 25-30 de ani, preferinţele de consum în funcţie de generaţie etc.) care au condus la sporirea populaţiei rezidente în mediul urban, concretizată într-o creştere a cererii de locuinţe.

Aceasta este una dintre multele schimbări demografice ce au determinat restructurarea rezidenţială în oraşe şi în care femeile au avut un rol important. De asemenea, pe lângă transformările din interiorul familiei şi al gospodăriei în sensul angajării femeii pe piaţa muncii, apar fenomenele de amânare a căsătoriei şi naşterii.

Apartenenţa de gen determină un anumit mod de relaţionare socială în interiorul structurii de clasă socială, iar femeia ajunge să fie gentrificator ca un răspuns la relaţiile sociale ale unei societăţi patriarhale. În această concepţie, femeile devin agenţi ai ***g.*** mai degrabă forţate de relaţii opresive de clasă, determinate de apartenenţa la gen, decît de preferinţa pentru o rezidenţă în anumite arii urbane din interiorul oraşului. Accesul la educaţie le face pe femei să părăsească şi fizic suburbiile (mediu social caracterizat de relaţii sociale patriarhale imediat după război) odată cu respingerea mentală a acestui spaţiu. Astfel, populaţia feminină ajunge să exercite o presiune asupra oraşului, aflându-se în căutarea unei locuinţe şi a unui loc de muncă (Williams, 1986, p. 69).

Toate aceste comentarii subliniază caracterul de vizibilitate maximă al fenomenului, ***g.*** fiind un răspuns „spaţial” la relaţiile de clasă şi gen din mediul urban, cel puţin pentru spaţiul occidental.

Sintetic, ***g.*** nu este doar un proces de clasă şi nici doar un proces de apartenenţă la gen, ci face referire la acei indivizi din clasa mijlocie care au un model de consum specific, ce răspunde „gusturilor şi constrângerilor noii clase manageriale (de exemplu, lipsa cronică a timpului)” (Chelcea, 2000, p. 53) şi care se defineşte şi prin preferinţa pentru rezidenţă în anumite zone urbane din interiorul oraşului.

Gentrificare, cultură şi identitate

Există multe studii despre rolul schimbărilor culturale în procesul de ***g.*** şi, de asemenea, nu lipsesc trimiterile la apartenenţa de clasă în contextul discuţiilor despre stil de viaţă, modalităţi de consum, opţiuni culturale ş.a.m.d. Din această perspectivă, populaţia gentrificatoare, aparţinând clasei mijlocii, investeşte în proprietăţi cu valoare culturală şi istorică (de exemplu, preferinţa pentru un anumit stil arhitectonic al clădirii), afirmându-şi astfel distanţa faţă de paturile sociale inferioare şi construindu-şi o identitate bazată pe consum ca formă de investiţie, ca mijloc de exprimare personală şi ca simbol al statusului social.

Schimbările în economie au condus la o nouă etică a comportamentului de consum. Acesta poate fi vizualizat spaţial, în condiţiile în care proprietăţile din zonele gentrificabile sunt considerate o marfă pentru cei interesaţi să locuiască în zone atractive din punctul de vedere al valorii cultural-istorice şi al poziţionării în relativa vecinătate a ceea ce înseamnă economia serviciilor urbane.

În concluzie, vorbind despre influenţa culturii în procesul de ***g.***, mă refer în mod special la implicaţiile nivelului de educaţie al populaţiei gentrificatoare, dar şi la alţi factori precum apartenenţa la un anumit grup cu o puternică identitate culturală şi influenţă socială (artişti, gay), consumul de mass-media, de publicitate etc., aspecte care conturează sistemul preferinţelor estetice ale indivizilor.

Complementaritate în teoria gentrificării

În mod evident procesul nu poate fi explicat apelând doar la argumentul economic sau doar la argumentul cultural şi nici nu se pune problema că unul dintre ele prevalează asupra celuilalt în încercarea de a înţelege cauzele fenomenului.

Unul dintre sociologii adepţi ai acestei perspective este Sharon Zukin (1982), cu lucrarea sa clasică *Loft Living* despre ***g.*** în cartierul Soho din New York City. Ea descrie cum în anii ’60-’70 mansardele caselor vechi, părăginite, au fost ocupate de artişti care, conferind o anumită valoare culturală locului, au determinat investiţii economice şi dezvoltarea comercială a zonei. Folosind termenul „capital cultural”, Sharon Zukin apreciază că nu a existat un decalaj în timp între cultură şi capital ca inputuri la nivel de zonă urbană, ci a fost vorba de o fuziune între acestea, ceea ce a reprezentat primul stadiu în procesul de ***g.***

Avem de-a face cu o viziune integralistă a celor două argumente : producţie şi consum – unul având la bază teoria economică marxistă, iar celălalt teoria culturală postmodernă.

Degentrificarea

Recesiunea economică de la începutul anilor ’90, care a afectat în special economiile americană şi britanică, a generat reacţii în rândul cercetătorilor ce au teoretizat conceptul de degentrificare. Este vorba de o redimensionare a efectelor apărute la nivelul cartierelor urbane în urma procesului de ***g.*** început în anii ’60-’70.

Ideea erei postgentrificare este susţinută de Larry Bourne, apelând la experienţa oraşelor canadiene, prin intermediul unor argumente precum : diminuarea ca dimensiune a cohortelor de tineri, potenţiali gentrificatori, fenomenul de amânare a căsătoriilor şi întemeierii unor noi gospodării, îmbătrânirea populaţiei, restructurarea macroeconomică, recesiunea corporaţiilor, cu efecte în creşterea ratei şomajului în domeniul serviciilor şi sectoarelor conexe acestora (Bourne, 1993, pp. 104-105).

Această viziune readuce în prim-plan teoria economică a lui Neil Smith, potrivit căreia perioadele caracterizate prin retragerea capitalului, prin diminuarea investiţiilor sunt urmate de perioade de revigorarea a fluxurilor de capital şi a investiţiilor, acestea reprezentând premisele procesului de ***g.*** (Smith, 1996, p. 229).

Indicatorii ***g.*** şi degentrificării devin, astfel, indicatori ai dinamicii schimbării sociale urbane care se produce în funcţie de perioadele de recesiune/creştere economică.

Noi teorii ale schimbării urbane şi ale gentrificării în particular

*„Oraşul răzbunător” (*The Revanchist City*)*

Conceptul are rădăcini în istoria Franţei secolului al XIX-lea, răzbunătorii fiind un grup de naţionalişti aparţinând clasei de mijloc care se opuneau celor ce păreau „a cuceri” oraşul prin număr şi forţă, reprezentanţi ai clasei muncitoare şi ai Comunei din Paris. Neil Smith este cel care face legătura între acest model de confruntare socială în spaţiul urban şi procesul ***g.*** în oraşele americane ale anilor ’90. Smith prezintă oraşul, centrul acestuia, ca un spaţiu al conflictului între populaţia albă aparţinând clasei mijlocii şi oricine altcineva care o ameninţă : minoritari, muncitori, cei fără locuinţă (*homeless people*), şomeri, imigranţi etc. (Smith, 1996, p. 211).

G., ca proces extrem de vizibil, este folosită, astfel, ca o modalitate de a cerceta conflictele sociale pe care le generează capitalul economic investit în spaţiul urban. Neil Smith oferă două explicaţiile acestui fenomen. Prima face referire la discrepanţa dintre optimismul ce caracteriza perioada anilor ’80 şi efectele psihologice ale recesiunii de la începutul anilor ’90. Nemulţumirile din rândul păturii mijlocii s-au îndreptat către grupurile marginalizate din oraş. Iar în al doilea rând Smith pomeneşte de influenţa pe care au avut-o mass-media şi administraţia în propagarea acestui conflict, ele oferind modele de atitudine negativă faţă de populaţia exclusă social din oraşele americane.

Ceea ce se poate spune însă este că această atitudine de antiurbanism nu se poate generaliza, nu poate fi privită ca un efect global al capitalismului contemporan atât timp cât există state unde se manifestă un ataşament faţă de viaţa şi cultura urbane.

*„Oraşul emancipat” (*The Emancipatory City*)*

Termenul a fost introdus de Loretta Lees în contrast cu ceea ce exprima termenul „the revanchist city”, adică oraşul este un spaţiu sigur, primitor, nu exclusivist, care favorizează interacţiunea socială, toleranţa şi diversitatea culturală. ***G.*** are loc şi ca o reacţie de respingere a vieţii în suburbii (Caulfield, 1989, p. 624).

În acelaşi timp, se ştie că, în general, oraşele sunt o mare masă cosmopolită şi eterogenă de indivizi egocentrici, interesaţi doar de bunăstarea personală, rar integraţi în reţele sociale largi. A pretinde că ***g.*** creează toleranţă înseamnă a nega celelalte consecinţe ale procesului pe care le-am descris anterior precum : polarizare socială în funcţie de clasă socială, rasa, nivel de venit, excluziune socială ş.a.m.d.

În analiza fenomenului, întotdeauna trebuie luate în considerare ambele faţete ale problemei : interesele gentrificatorilor (aşa-zişii câştigători), dar şi cele ale populaţiei rezidente dislocate (aşa-zişii perdanţi).

Trebuie specificat că aceste două puncte de vedere concurente sunt construcţii teoretice care pleacă de la realităţi diferite : Neil Smith este influenţat de viaţa oraşelor americane, iar Caulfield de cea a oraşelor canadiene. Astfel, diferitele perspective de abordare ale procesului de ***g.*** există deoarece punctele de plecare sunt observaţii în contexte urbane diferite.

În ce priveşte oraşele postsocialiste, paradoxul este că succesiunea dintre posesia capitalului şi exercitarea controlului asupra anumitor arii urbane trebuie inversată, întrucât mai degrabă controlul asupra spaţiului conduce la acumularea de capital (Chelcea, 2000, p. 53).

Şi ECE au cunoscut fenomenul extinderii economiei serviciilor, ceea ce a generat o cerere ridicată de spaţii în centrul oraşelor. Soluţia pentru multe comunităţi urbane a fost reamenajarea unor foste zone rezidenţiale, în urma unei presiuni pentru dislocarea chiriaşilor şi/sau proprietarilor acestora.

Pentru înţelegerea mai bună a fenomenului, trebuie analizat mecanismul de acordare a drepturilor de proprietate, pentru că ***g.*** se suprapune cu perioada de refacere a proprietăţii private sau chiar precedă acest proces. De asemenea, o altă particularitate este că ***g.***, în multe situaţii, este un fenomen ce are ca iniţiator statul, realizându-se mai degrabă în cadrul proprietăţii de stat decât în cadrul schimburilor de pe piaţă (Chelcea, 2000, p. 51).

Gentrificarea în România, proces de „acumulare primitivă”[1]

In extenso, ***g.*** presupune o modificare a compoziţiei cartierelor urbane, însă interesant este că, în spaţiul cultural-istoric la care se face referire, aceasta se face oarecum în *absenţa capitalului şi a drepturilor de proprietate clar definite*, atribute esenţiale în apariţia ***g.*** în societăţile capitaliste.

---

1. Este sintagma folosită de Liviu Chelcea atunci când descrie formele specifice pe care le ia procesul de gentrificare în oraşele româneşti, în general, şi în Bucureşti, în special, în perioada de după Revoluţie. Autorul foloseşte date de recensământ, interviuri şi cercetare de arhivă pentru a descrie transformările unei zone centrale din Bucureşti.

În primul rând gentrificatorii aparţin unei clase sociale ce deţine mai degrabă capital social, adică o bogată reţea de relaţii cu instituţiile statului care gestionează fondul locativ, decât capital economic, financiar. Este vorba de o nouă clasă capitalistă, formată din chiriaşi, antreprenori imobiliari, funcţionari corupţi, căreia îi lipseşte capitalul.

Acumularea de capital fiind o problemă şi din cauza faptului că creditul este scump, achiziţia în anumite condiţii a terenurilor şi caselor devine o modalitate de acumulare de capital (de exemplu, casele pot fi oferite garanţii la bănci, închiriate sau vândute). Aceasta se întâmplă în special atunci când drepturile de proprietate sunt alocate preferenţial de către stat sau când casele şi terenurile sunt cumpărate ieftin de la stat (Chelcea, 2000, p. 54).

În al doilea rând, drepturile de proprietate asupra multor clădiri naţionalizate în 1950 nu au fost clarificate. După Revoluţie, revendicările legitime ale foştilor proprietari au fost în mică parte soluţionate, procesele de restituire întinzându-se pe durata a mai multor ani, iar restituirile care s-au făcut au fost reglementate, în sensul că proprietarii au fost obligaţi să continue să păstreze chiriaşii în locuinţe, limitându-se, astfel, tranzacţiile legale ale acestor imobile.

În acelaşi context, o altă problemă care vizează dreptul de proprietate este tergiversarea introducerii sistemului de carte funciară, ce reglementează proprietatea privată asupra pământului şi care impune existenţa informaţiilor publice despre proprietarul unui teren sau unei clădiri. Acesta a fost şi motivul numeroaselor înşelătorii care s-au făcut în primii ani de după ’89 prin vânzarea unei proprietăţi de mai multe ori (Chelcea, 2000, p. 54).

Concluzia este că procesul de ***g.*** se manifestă diferit şi are un alt rol în spaţiul fostelor ţări socialiste – achiziţionarea proprietăţilor urbane de valoare (case, terenuri) este o formă de acumulare de capital economic, şi nu o expresie a distribuirii inegale a acestuia. Procesul de ***g.*** îl însoţeşte pe cel de constituire a unei noi clase capitaliste, la care o contribuţie fundamentală o are statul în calitate aici de manipulator al drepturilor de proprietate asupra clădirilor proprietate de stat, dar şi naţionalizate.

G. în spaţiul Europei de Est, în general, şi al României, în particular, este un proces de dată recentă care aduce pe scena socială a noilor cartiere rezidenţiale o diversitate de actori sociali : de la cei care iniţiază fenomenul, „speculanţii” economici (antreprenorii urbani locali, reprezentanţii claselor sociale privilegiate, cumpărătorii de terenuri şi imobile), chiar statul, până la populaţia rezidentă veche, gentrificabilii (minoritarii, chiriaşii, săracii) şi populaţia rezidentă nouă mai educată, cu venituri mai mari şi mai omogenă din punct de vedere etnic.

În ciuda caracterului său local, consecinţele acestui proces se răsfrâng şi asupra mediului urban în ansamblu, determinând o separare suplimentară a săracilor de populaţia din clasa de mijloc şi gruparea acestora în spaţii rezidenţiale din ce în ce mai clare, un fenomen de omogenizare socială dezechilibrată care atrage costuri suportate de întregul oraş. Astfel, implicaţiile procesului de ***g.*** sunt de fapt elemente de dezvoltare socială a oraşului şi semne ale evoluţiei sistemului social urban în ansamblul său.

Dana Cornelia NIŢULESCU

Ghetou şi ghetoizare

Ghetoul este un spaţiu fizic şi social închis, marginal, cel mai adesea urban, unde locuiesc într-o concentraţie ridicată minorităţi etnice, rasiale sau sexuale, fiind constrânse de sărăcie şi restricţii sociale. Ghetoizarea se referă la procesul în care o anumită zonă devine ghetou.

În literatura de specialitate din România cu privire la sărăcie, respectiv la problematica urbană (vezi, de exemplu, Berevoiescu-Stăculescu, 2004 ; Péter, 2006), se observă o atenţie acordată formării unor pungi ale sărăciei în spaţiul urban, deseori denumite ghetouri sau slum-uri (Pásztor, 2003 ; 2006). Aceste abordări sunt în marea lor majoritate de natură calitativă, analizând procesele de sărăcire la nivel individual, prin prisma drumurilor de viaţă şi a carierelor profesionale ale „noilor săraci urbani".

Termenul ghetou, în comparaţie cu cele de *slum*, *shantytowns* sau *favelas* (vezi *segregare socială şi spaţială*, Gans, 1965 ; Szelényi, 1990), are o semnificaţie preponderent etnică şi/sau rasială (vezi Clark, 1965 ; Hannertz, 1969 ; Jencks şi Peterson, 1991). Însăşi originea socială a termenului – care provine din Europa, dar a fost consacrată în SUA, în secolul XX, în terminologia sociologiei urbane şi a problemelor sociale – este de natură etnică. În Europa Occidentală medievală, ghetoul s-a referit la acea parte a oraşului în care au trăit evreii separaţi de restul creştin al populaţiei. Poate cel mai celebru ghetou a fost ghetoul evreiesc din Veneţia, unde iniţial a funcţionat un atelier în care muncitorii au răcit fierul proaspăt turnat şi care s-a numit în original *campo gheto* (în traducere aproximativă, locul unde are loc îngheţarea fierului). Locul a fost înconjurat de canale, trecerea acestora fiind restricţionată exclusiv prin podurile care noaptea şi pe timpul sărbătorilor creştine erau închise, pentru a izola populaţia necreştină (vezi Marcuse, 1996 ; Pásztor, 2006).

În sociologie, ghetoul se referea iniţial la marile cartiere ale afro-americanilor din marile centre urbane, care s-au format prin creşterea volumului imigraţiei negrilor dinspre sud spre oraşele industriale din nord, respectiv prin politica discriminării rasiale instituţionalizate a majorităţii albe până la sfârşitul anilor '60 (Wilson, 1987 ; 1996). În acest sens tradiţional, ghetoul se referă la cartierele segregate şi populate de membrii diferitelor minorităţi etnice, de regulă foarte sărace.

În urma schimbărilor structurii economiei mondiale prin apariţia economiei postfordiste (vezi Mingione, 1996) (care a generat un strat sesizabil al perdanţilor care nu au reuşit să se adapteze la noile condiţii) şi a fluxului de imigranţi, termenul *ghetou* a fost „reinventat" şi utilizat pentru a capta realitatea zonelor în care au apărut etnici săraci (vezi Pardo, 1996 ; Stuart, 2001) ; turci în Germania, greci în Suedia, maghrebieni în Franţa (Schaefer, 1998). Mai apoi, în urma restructurării economiilor fostelor state socialiste, ghetoul a fost utilizat pentru a descrie universul empiric al marilor cartiere de blocuri comuniste, în special cele aflate la periferia oraşelor, foarte sărace, deseori cu un specific rural, respectiv cartierele din oraşele monoindustriale (vezi Péter, 2003a ; 2003b ; Berevoiescu-Stăculescu, 2004 ; Ladányi-Szelényi, 2004).

Procesul de ghetoizare este complex. Dacă încercăm să-i dăm o definiţie generală, putem afirma că este procesul social prin care se formează cartiere foarte sărace, închise din punct de vedere social şi cultural, de regulă populate de grupuri etnice. Procesul în

sine este complicat şi specific contextului social şi istoric în care are loc. Însă, de regulă, ghetoizarea presupune componenta etnică, definitorie şi constitutivă (acest element distinge ghetoizarea de procesul de segregare sau de pauperizare, formare de *slum*, ghetoul fiind atât izolat, cât şi segregat).

William L. Henderson şi Larry C. Ledebur (1972) prezintă etapele procesului de ghetoizare în spaţiul urban. Ei identifică analitic şase etape autogeneratoare care duc spre sărăcie, mizerie şi excludere. După părerea autorilor, elementul comun al etapelor constă în constanta discriminare a majorităţii faţă de minorităţile etnice, în special faţă de populaţia afro-americană. Odată pornită spirala, sunt şanse mari ca să funcţioneze precum un cerc vicios din care cei prinşi la mijloc nu au scăpare. Modelul în ansamblu se încadrează în paradigma conflictualistă, neomarxistă şi are la bază competiţia pentru resursele simbolice şi materiale.

Prima etapă : discriminarea pe piaţa forţei de lucru. Diferenţele fizice devin diferenţe cu semnificaţii culturale care, împreună cu slaba calificare a locatarilor, fac posibile numai realizarea veniturilor sub medie. Această stare accentuează discriminarea şi produce o rată peste medie a şomajului în zonele unde locuiesc aceste persoane.

A doua etapă : devalorizarea economică a zonei. Din cauza discriminării, numărul locurilor de muncă disponibile scade, paralel cu schimbările generale ale economiei în urma căreia o parte a comercianţilor şi a agenţilor economici practic este dislocată în afara oraşului. Mai mult, se schimbă şi structura internă a populaţiei zonei, pentru că se accentuează şi migraţia celor cu o stare materială peste medie în afara zonei. Astfel, cei care rămân în urmă sunt şi devin din ce în ce mai săraci, din cauza scăderii numărului locurilor de muncă.

A treia etapă : discriminarea pe piaţa imobiliară. Săracii „blocaţi" în zonă devin defavorizaţi şi pe piaţa imobiliară, deoarece în lipsa resurselor materiale-financiare nu-şi permit renovarea şi întreţinerea locuinţelor, a căror valoare va scădea vertiginos. Paralel, pe piaţa imobiliară funcţionează mecanisme şi instituţii discriminatoare (pe bază etnică--rasială, respectiv socială împotriva celor defavorizaţi) care fac practic imposibil accesul locuitorilor în zone cu un statut social superior.

Etapa a patra : discriminarea în accesul la servicii. Această etapă a spiralei surprinde aspectul prin care săracii zonei – care devin din de în ce mai săraci şi mai izolaţi – întâmpină dificultăţi în accesarea serviciilor şi a infrastructurii. Deoarece pentru administraţia publică locală zona – în lipsa agenţilor economici plătitoari de taxe – nu este una care să aducă venituri semnificative la bugetul local, scad investiţiile în şcoli, iar nivelul lor scade sau chiar se închid. Astfel, copiii zonei sunt privaţi de principalul mijloc de mobilitate verticală, riscând să devină şi ei slab calificaţi şi săraci.

Etapa a cincea : *degradarea spaţiului arhitectural*. În paralel cu valoarea imobilelor neîntreţinute şi vizibil degradate, lipsa serviciilor de bază devine critică, ducând la creşterea criminalităţii şi a practicilor informale în încercarea de a contracara lipsurile cauzate de dezinteresul manifestat de autorităţi.

Etapa a şasea : izolarea şi autoizolarea (isolation şi *enclosure*). Populaţia blocată în zona degradată – ghetoizată – devine foarte săracă şi marginalizată, fapt ce produce o identitate comună, distinctă, bazată pe experienţele specifice situaţiei de marginalitate şi discriminare, care practic închide cercul vicios al procesului. Locuitorii zonei sunt percepuţi de majoritatea din afara ghetoului ca „distincţi", „exotici" în urma multiplelor stigmatizări şi clasificări la care sunt supuşi – caracterizare în cele din urmă acceptată şi de majoritatea celor din ghetou, făcând astfel imposibilă „evadarea" (Henderson-Ledebur, 1972).

Ghetoul este perceput totdeauna de către majoritatea non-săracă ca fiind o realitate socială şi fizică distinctă, cu locuitori definiţi ca fiind diferiţi şi de regulă consideraţi şi ca inferiori (Clark, 1965) – astfel de locuri apar pe hărţile mentale ale populaţiei majoritare ca locuri „rău-famate". Graniţele ghetoului totdeauna sunt uşor sesizabile ; dinamica relaţiei dintre ghetou şi mediul social şi cultural înconjurător produce semne vizibile în jurul ei : limesurile şi liniile de demarcaţie sunt marcate atât fizic, cât şi simbolic (Hannertz, 1969).

Acest model prezentat mai sus este specific spaţiului urban american, unde mecanismele pieţei imobiliare sunt de regulă libere, fiind lipsite de o intervenţie semnificativă din partea statului (vezi *inegalităţi de locuire*). În Europa, situaţia este oarecum diferită – mai ales datorită funcţiei asumate de către stat în procesul de redistribuţie a fondului locativ, bazat pe principiul solidarităţii sociale –, dar efectele postfordiste (aici ne referim la deregularizare şi la răspândirea politicilor economice neoliberale) produc cartiere sărace de mari dimensiuni asemănătoare cu ghetourile americane : sunt zone sărace unde rata şomajului este foarte ridicată, mai ales în rândul tinerilor ; majoritatea locuitorilor fac parte din grupuri etnice, fiind descendenţi ai imigranţilor ; sunt cartiere cu un grad înalt al indicelui de segregare ; locuitorii sunt supuşi discriminării, mai ales pe piaţa forţei de muncă, şi în ansamblu sunt şi stigmatizaţi (vezi Wacquant, 1999).

În România, problematica ghetourilor este strâns legată, pe de o parte, de situaţia defavorizată a romilor, iar pe de altă parte, de latura urbană şi locativă a problematicii noii sărăcii (Berevoiescu-Stăculescu, 2004 ; Péter, 2006) şi a segregării. Deşi literatura anglo-saxonă defineşte ghetoul ca fiind o entitate strâns legată de realitatea urbană, unii autori folosesc acest termen şi pentru descrierea acelor comunităţi izolate geografic şi social ale romilor din zonele rurale (Szelényi-Ladányi, 2004 ; Mincu, 2006). O explicaţie a ghetourilor rome rurale ţine cont de factori precum : istoria socială a romilor şi procesul de sedentarizare ; politica de investiţii publice în infrastructură, în mod evident discriminatorie în comunităţile de romi ; lipsa pământului în proprietate pentru cei mai mulţi romi din mediul rural ş.a.

În zonele urbane regăsim ghetourile (asemenea altor cartiere defavorizate) acolo unde se concentrează populaţia aflată într-o sărăcie extremă şi unde nivelul infrastructurii şi al serviciilor este extrem de scăzut (pentru detalii şi tipurile de zone urbane sărace vezi Berevoiescu-Stăculescu, 2004, pp. 37-64 ; sau Péter, 2006, pp. 91-109, 133-149). Dimensiunea problemei este în creştere şi poate fi o problemă serioasă în calea dezvoltării sociale din mai multe aspecte. Pe de o parte, izolarea continuă a unei părţi a populaţiei poate să genereze comportamente colective de genul revoltelor urbane, iar pe de altă parte, acutizarea ei va presupune costuri sociale uriaşe de reinserţie şi reintegrare.

Pásztor GYÖNGYI şi Péter LÁSZLÓ

Globalizare

Globalizarea (***g.***) reprezintă un proces dinamic de intensificare şi interconectare a relaţiilor internaţionale ce produce schimbări structurale pe termen lung în plan tehnic, economic, politic şi sociocultural.

G. reprezintă un proces istoric şi ireversibil de dezvoltare socială, determinat de o multitudine de factori de genul tehnologiei, economiei de piaţă, liberalizării (vezi *dezvoltare socială*). Fenomenul ***g.*** nu este unul cu totul nou, întrucât sub aspectul dezvoltării sociale s-a manifestat prin patternuri diferite şi etape succesive de-a lungul civilizaţiilor. Forma modernă a acestuia se manifestă însă în mod explicit odată cu sfârşitul Războiului Rece, când restructurările geopolitice au impus o interdependenţă mondială şi un ritm accelerat al schimbărilor sociale. Ca urmare, ***g.*** reprezintă expresia noilor dinamici economice, politice, sociale, culturale şi chiar militare.

Cu toate avantajele vizibile ale ***g.***, există teorii bazate pe noile restructurări şi stratificări sociale ce consideră că, în realitate, ***g.*** înseamnă instabilitate, turbulenţă şi că trăsătura cea mai de temut este tocmai pierderea controlului social. De fapt, se aduce în discuţie un anumit deficit ce însoţeşte ***g.***, deficit ce se manifestă în mod special în planul securităţii sociale. Putem considera ***g.*** ca fiind un proces generator de prosperitate, dar şi de riscuri majore, întrucât contribuie la procesul de polarizare socială. ***G.*** produce o dezvoltare socială diferenţiată, şi nu liniară, ceea ce explică procesul polarizării sociale. Rezultatul nu este o comunitate globală unică, ci reţele şi sisteme din diverse sectoare ale vieţii aflate în interdependenţă integratoare.

Principalul factor care a condus la manifestarea ***g.*** în forma sa actuală este tehnologia şi, în mod special, cea informatizată/digitală, iar al doilea factor declanşator este triumful ideologiei liberale şi al economiei de piaţă în detrimentul altor sisteme de organizare socială. Procesul ***g.*** a luat amploare ca urmare a investiţiilor masive în domeniul telecomunicaţiilor, a dezvoltării comerţului, a reţelelor economice şi informaţionale. Se desfăşoară la scară planetară, prezentând atât avantaje, cât şi dezavantaje. Hamelink (1993) descrie ***g.*** ca fiind un proces social la scară globală ce schiţează tranziţia prin care trece actualul sistem mondial. Există cel puţin trei sfere ale vieţii sociale în care se desfăşoară acest proces : economică (schimburi comerciale transnaţionale, corporaţii în mişcare, informatizarea producţiei), politică (centre de putere, instituţii internaţionale, organizaţii militare) şi socioculturală (valori, credinţe, simboluri).

Totodată, sunt diverse perspective de interpretare a fenomenului ***g.*** : istorică, geografică, sociologică, economică, antropologică, lingvistică, politică etc. Deşi aparent definit şi acceptat ca un concept, ***g.*** generează şi la ora actuală dezbateri contradictorii în mai multe privinţe : cauze, etape, consecinţe şi, mai ales, finalitate. Comunităţile epistemice au dezvoltat diverse teorii referitoare la ***g.*** ce pot fi grupate, în general, în teorii hiperglobaliste, teorii sceptice şi teorii transformativiste (vezi Held, McGrew, Goldblatt, Perraton, 2004, pp. 26-34).

Dimensiunea economică a globalizării

Fără îndoială că dezvoltarea economiei şi a comerţului a condus la expansiunea fenomenului ***g.***, întrucât schimburile economice implică stabilirea anumitor reţele de comunicare consolidate în timp. Astfel de reţele comerciale existau chiar şi în Antichitate : „Roma antică stabilise legături comerciale cu negustorii asiatici, care se strângeau la o dată fixă în marea insulă Ceylon, în aşteptarea flotei romane care venea dintr-un port de la Marea Roşie" (Bari, 2001, p. 17).

Balaam şi Veset aduc în discuţie schimbările rapide şi dramatice ale sistemului financiar internaţional actual. „Finanţele cresc la o structură globală, unde statele sunt

mai puţin importante, iar pieţele globale reprezintă puterea. ***G.*** este cea mai importantă tendinţă a finanţelor de astăzi" (1996, p. 149). Datorită creşterii naturii globale a finanţelor, ***g.*** implică integrarea economică şi interdependenţa componentelor sale esenţiale. Giddens consideră că „***g.*** economică, în cea mai mare parte, a fost un succes. Problema este cum să maximizăm consecinţele sale pozitive şi, în acelaşi timp, să eliminăm efectele ei mai puţin favorabile. Succesul general al ***g.*** economice nu este greu de confirmat" (2001, p. 117).

Eliminarea distanţelor fizice generată de ***g.*** conduce practic la modificarea dinamicii societăţii informatizate. Reţelele computerizate gen Internet sunt noile tehnologii ale ***g.*** Al Gore, fost vicepreşedinte al SUA, se referea în 1994 la o superstructură informatizată globală care să încorporeze toate reţelele de comunicaţii existente pentru a facilita ***g.*** afacerilor.

În ultimele decenii, procesul de modernizare a cuprins ariile rurale, oraşele, statele, spaţiul cibernetic şi hiperspaţiul, ultima fază fiind aceea a transnaţionalizării economiei, ***g.*** căilor de comunicare şi a democratizării vieţii politice. Toate acestea au condus la o ***g.*** locală şi la localizarea ***g.***

Hettne (1995) atrage atenţia asupra faptului că nu trebuie să privim ***g.*** doar prin componenta sa economică, întrucât ea implică şi o construcţie a identităţii politice în care autonomia statală va avea de suferit, ***g.*** generând apariţia unui nou context social.

Dimensiunea politică a globalizării

Una dintre temele abordate cu predilecţie la nivel internaţional în literatura axată pe ***g.*** se referă la analiza sistemelor şi a evoluţiilor geopolitice din ultima perioadă (vezi Bădescu, 2004). Practic, patternul modern al ***g.*** aduce în discuţie triumful democraţiei şi al valorilor liberale în detrimentul altor sisteme sociopolitice experimentate de-a lungul istoriei. Ceea ce constatăm la ora actuală este expansiunea capitalismului caracterizat de democraţie şi economie de piaţă.

Tentativele moderne de integrare internaţională pot fi identificate în perioada de după cele două războaie mondiale, când industrializarea a dat naştere unei societăţi cu multiple ramificaţii sociale. Procesul de industrializare a reuşit să „împingă" societatea într-o direcţie unitară : ***g.*** De altfel, Parson (1966) consideră că schimbările sociale au o direcţie specifică şi o logică ce le atrage în această direcţie. Levy (1966) reduce modernizarea la industrializare, iar Kerr, Dunlop, Harbison şi Myers (1973) propun teza convergenţei societăţilor. Teza se bazează în primul rând pe faptul că societăţile industriale au mai multe caracteristici comune decât societăţile neindustriale, iar în al doilea rând pe faptul că, în cele din urmă, toate societăţile industriale vor ajunge la un stadiu similar, chiar dacă procesul industrializării se concretizează în moduri diferite de la o societate la alta. Lucrurile devin sensibile atunci când aducem în discuţie dimensiunea culturală a societăţilor, întrucât aceasta nu poate fi redusă la economic şi politic, ea conţinând ceva mult mai profund : valori, stiluri de viaţă, obiceiuri, tradiţii, credinţe religioase şi idealuri diverse.

Unul dintre factorii care au contribuit la magnitudinea actuală a ***g.*** este tehnologia. Bell (1976) consideră societăţile postindustriale ca un „joc" între oameni, joc în care tehnologia creează convergenţa. Societatea convergentă este guvernată de un singur

principiu : utilizarea cunoştinţelor teoretice pentru producerea serviciilor. Principiul amintit ar urma, în concepţia lui Bell, să creeze un viitor singular societăţilor postindustriale. Marx (1977), spre exemplu, ne prezintă o imagine utopică şi secvenţială a procesului de ***g.***, care a generat o imensă creştere a puterii clasei capitaliste, caracterizată de cosmopolitism atât în ceea ce priveşte producţia, cât şi consumul. În viziunea acestui filosof, creşterea puterii proletariatului ar fi trebuit să conducă la distrugerea instituţiilor burgheze, la încetarea exploatării omului de către om, dar şi la eliminarea ostilităţilor dintre state. Problema ce rămâne în suspans după eşecul proiectului socialist este fundamentul şi caracterul acestui sistem global. Într-adevăr, din punct de vedere teoretic, capitalismul nu convinge, dar practic există „forţe secrete” care îl menţin. Amintim aici „mâna invizibilă” ca principiu de filosofie socială de care vorbea Adam Smith, cu referire la funcţionarea economiei de piaţă. Giddens (1981) vorbeşte despre emergenţa sistemului global, considerând că dezvoltarea capitalismului determină istoria modernă a societăţilor, ca şi dezvoltarea statelor-naţiune şi capacitatea lor de a purta războaie între ele. Lumea este dominată din punct de vedere economic de modelul capitalist, în special după colapsul modelului rival în fosta URSS şi ţările ei satelit. Cu toate acestea, suveranitatea naţională trebuie respectată ca o condiţie a încrederii şi recunoaşterii reciproce. Din punct de vedere militar, în concepţia lui Giddens, soluţia constă într-un sistem de alianţe.

Un alt punct de vedere în ceea ce priveşte natura sistemului social actual este exprimat de Wallerstein (1974a), care consideră că un sistem mondial are următoarele caracteristici : nu poate fi influenţat de evenimente exterioare, este autosuficient şi conţine o multiplicitate de culturi care constituie „lumea” în sens fenomenologic. Există trei tipuri posibile de asemenea sisteme : a) imperiile (Egiptul Antic, China antică, Imperiul Otoman, Rusia feudală, Imperiul moghul din India) ; b) economiile mondiale în care statele-naţiune sunt integrate într-un sistem economic comun : cel capitalist ; c) socialismul mondial – proiectul rămânând o construcţie utopică. Burton (1972) aduce în discuţie modelul „snooker-ball”, conform căruia fiecare stat este o minge ce are propria greutate şi propria culoare. Fiecare minge are autonomia sa, dar aceasta este limitată de poziţia şi acţiunea celorlalte bile. Printre acestea, bila albă poate fi o superputere. Relaţiile dintre bile pe masa de biliard pot să fie de două feluri : diplomatice sau violente (război).

Dimensiunea socioculturală a globalizării

A treia şi cea mai disputată dimensiune a fenomenului de ***g.*** este cea socioculturală. Legătura dintre modernizare şi ***g.*** este analizată de către geograful Harvey (1989) prin intermediul conceptelor de timp şi spaţiu. Ceasul mecanic, spre exemplu, a reconstituit timpul ca proces liniar şi universal. Procesul este denumit „compresia spaţiu-timp”, prin care timpul poate fi reorganizat astfel încât să scadă constrângerile spaţiale, şi viceversa. Când discută despre „satul global”, McLuhan (1964) aduce în discuţie două componente esenţiale ale reorganizării spaţiului prin intermediul timpului : prima componentă este ceasul mecanic care a modificat concepţia despre timp, iar a doua componentă sunt banii, care au mărit viteza şi volumul relaţionărilor.

Din punct de vedere cultural, Jacka (1992) consideră că ***g.*** are consecinţe negative întrucât contribuie la pierderea diversităţii. Referitor la diversitatea culturală, Kavolis

(1988) consideră că lumea este împărţită în cel puţin şapte sisteme civilizaţionale ce prezintă caracteristici distincte : creştin, chinez, islamic, hindu, japonez, latin american şi african. Teoria diversităţii culturale a civilizaţiilor poate fi regăsită şi la Huntington, care a relansat teza ciocnirii civilizaţiilor, potrivit căreia „principalele conflicte ale politicii globale vor apărea între naţiuni şi grupări ce aparţin unor civilizaţii diferite. Ciocnirea civilizaţiilor va domina politica globală” (1993, p. 22). De aceeaşi părere este şi Fukuyama (1992), care consideră că răspândirea economiei de piaţă şi a democraţiei conduce la tendinţa de omogenizare a societăţilor umane, dar combate punctul de vedere conform căruia ***g.*** conduce la omogenitate culturală.

Un punct de vedere interesant în legătură cu dimensiunea culturală a ***g.*** este exprimat de către Tomlinson, care consideră că dimensiunea culturală a ***g.*** va juca un rol hotărâtor în politica internaţională : „De aceea, ***g.*** e importantă pentru cultură, în sensul că face ca negocierea experienţei culturale să ajungă în centrul strategiilor de intervenţie asupra altor domenii ale conexităţii : cel politic, ecologic sau economic” (2002, p. 49). Ideea prezentată este de fapt o dezvoltare a tezei puterii identităţii culturale lansate de către Castells (1997).

După Robertson (1992), religia este factorul critic al ***g.*** Lumea poate fi din ce în ce mai unită, dar nu şi integrată, iar cel mai bun exemplu este dat de formele de manifestare religioasă a lumii musulmane, determinându-l pe Scruton să afirme că „***g.*** a aruncat lumea islamică în criză…” (2004, p. 141). În acest cadru de analiză, religia este privită ca un factor de rezistenţă în faţa ***g.*** Aceasta în forma sa extremă, „doreşte” unificarea tuturor religiilor într-un amalgam religios, ceea ce este imposibil de realizat. Hinduismul şi budismul, spre exemplu, sunt religii sincretiste, dar nu şi creştinismul. Pentru ***g.***, creştinismul este intolerant şi exclusivist.

Un alt gen de teorii religioase percep fenomenul ***g.*** ca un indicator al prăbuşirii civilizaţiei actuale, dar trebuie să accentuăm aici faptul că teoriile apocalipsei şi ale sfârşitului de mileniu au circulat în toată istoria umanităţii, făcându-şi simţită prezenţa în rândul popoarelor în special după apariţia şi răspândirea creştinismului (Bull, 1999).

Aşadar, ***g.*** este posibilă în plan economic, tehnologic, politic, social, dar nu şi în plan cultural. Constatăm că există o rezistenţă puternică din partea popoarelor în păstrarea propriei identităţi culturale. Credinţele şi trăsăturile culturale (identitatea fiecărui popor) nu pot fi uniformizate la nivel planetar. Aici este punctul slab şi „călcâiul lui Achile” al ***g.*** Se admite totuşi posibilitatea uniformizării culturii de consum, ce se manifestă prin existenţa unor firme gen Microsoft, Coca-Cola, McDonald’s, ce comercializează bunuri indispensabile societăţii moderne.

Societatea riscului/riscurile globalizării

(vezi *Risc*)

Sociologul Beck (1992) aduce în discuţie conceptul de societate a riscului, plasând riscul în centrul analizei schimbărilor sociale contemporane. Riscul este definit ca o modalitate de a coopera în mod sistematic cu hazardul şi insecuritatea indusă de însuşi procesul de modernizare. Suma riscurilor generate de ***g.*** include, printre altele : radioactivitatea, poluarea, accidentele nucleare, încălzirea globală, polarizarea socială etc.

Pentru că riscul este inerent procesului de ***g.***, acesta devine universal, afectând fiecare individ, indiferent de localizare şi clasă socială. Multiplicarea riscului determină apariţia unei „societăţi a riscului” caracterizată de o multiplicare şi o diversificare a nevoilor care pot avea o dimensiune universală. În acest context, putem vorbi şi de ***g.*** politicilor sociale (Preda, 2002b) ca răspuns instituţional din partea statelor-naţiune la problemele sociale din societatea modernă (vezi *probleme sociale*). Jordan (1996) consideră că societăţile moderne trebuie să-şi creeze mecanismele instituţionale de includere a grupurilor sociale marginalizate, întrucât comunităţile cu resurse economice scăzute se confruntă cu nemulţumiri şi crize sociale. Societatea a devenit extrem de centrifugă, împingând spre periferie o mare masă de indivizi.

În acelaşi domeniu al protecţiei sociale, din perspectiva procesului de ***g.*** ce contribuie indiscutabil la procresul de dezvoltare socială, includem şi programele dezvoltate de către instituţiile internaţionale (BM, PNUD, UNICEF, UNAIDS etc.), aducând în discuţie totodată şi aspectul mai puţin vehiculat, acela al greşelilor de abordare al programelor intervenţie în politicile administrative ale statelor. Stiglitz a dezvoltat o asemenea critică, centrată în mod special pe cum nu ar trebui să se desfăşoare procesul de ***g.*** în sfera politicilor sociale şi a politicilor economice internaţionale. Chiar dacă analiza sa este centrată în principal pe greşelile comise de BM şi FMI în abordarea reformelor în cadrul statelor în curs de dezvoltare, totuşi sunt atinse toate dimensiunile fenomenului de ***g.*** „Dacă ***g.*** va continua să se desfăşoare ca până acum, dacă noi vom continua să nu învăţăm din greşelile noastre, acest proces nu numai că nu va reuşi să încurajeze dezvoltarea, dar va continua să producă sărăcie şi instabilitate. Fără reformă, reacţia de împotrivire care s-a declanşat deja se va amplifica, iar nemulţumirea în privinţa ***g.*** va creşte.” (Stiglitz, 2003, pp. 378-379) Dezvoltând această idee şi utilizând terminologia huntingtoniană am putea afirma că triburile se vor răzvrăti în anii următori, întrucât, în ciuda progresului şi a dezvoltării incontestabile, costurile şi pierderile generate de ***g.*** sunt imense.

Concluzie

Chiar dacă ***g.*** este un concept multidimensional ce dă naştere la numeroase interpretări şi scenarii ce variază de la optimism la pesimism, putem concluziona că aceasta reprezintă un proces sistematic de dezvoltare socioeconomică diferenţiată, de intensificare a relaţiilor internaţionale. ***G.*** este o sumă de procese complexe aflate în plină desfăşurare, iar patternul modern de manifestare relevă mai mult ca oricând o confluenţă a tuturor tendinţelor globalizatoare.

Procesul de ***g.*** prezintă avantaje recunoscute, dar şi consecinţe negative ce necesită o analiză lucidă (poluare, reducerea resurselor naturale, încălzirea globală, reţele internaţionale teroriste). Nu ***g.*** este negativă, ci modalitatea în care aceasta se desfăşoară uneori. Va fi extrem de importantă în viitor direcţia în care se va desfăşura procesul ***g.***, direcţie ce va depinde de influenţa factorilor locali în cadrul proceselor globale. Prin urmare, ***g.*** nu este o fatalitate, ci un Janus cu două feţe : riscul şi încrederea.

Doru BUZDUCEA

Grupuri de interese

Grupurile de interese (***g.i.***) pot fi definite drept orice formă de asociere privată a unor persoane în organizaţii, care participă la viaţa publică în numele acestora şi încearcă să influenţeze politicile publice în sensul intereselor, scopurilor, obiectivelor sau valorilor comune ale membrilor săi.

Studiul rolului ***g.i.*** în procesele de dezvoltare a pornit de la faptul că sistemul politic pluripartit nu asigură o reprezentare eficientă a unor segmente sociale mai mici, dar cu potenţial de influenţă. Ca urmare, stabilirea obiectivelor programelor de dezvoltare, reprezentând o anumită viziune valorică asupra unei stări dezirabile a societăţii, nu rezultă exclusiv din deciziile guvernelor învestite prin alegeri.

În cadrul sistemului politic, competiţia pentru alocarea de resurse şi elaborarea de politici publice se desfăşoară prin intermediul a două subsisteme diferite după forma de organizare şi scopul propus : a) *sistemul de partide,* şi b) *sistemul de presiune*. *Partidele politice* sunt, în general, organizaţii mari, cu un grad ridicat de notorietate, formate în jurul unei doctrine politice şi care îşi propun să modifice politicile publice prin câştigarea competiţiilor electorale şi asumarea răspunderii guvernării. *Sistemul (grupurilor) de presiune* cuprinde organizaţii de dimensiuni reduse, mult mai puţin notorii decât partidele, care urmăresc modificarea politicilor publice prin influenţarea autorităţilor de stat, şi nu prin participarea la alegeri. Termenul cel mai des utilizat pentru desemnarea organizaţiilor din cadrul sistemului de presiune este cel de ***g.i.***

În spaţiul central şi est-european, studiul asupra ***g.i.*** este abia la început, termenul având conotaţii vagi, în general de acţiune în afara legii. Din acest motiv, este necesară cunoaşterea diferenţelor de conţinut în abordarea europeană şi nord-americană, a tehnicilor de presiune şi a principalelor teorii despre rolul ***g.i.***

Abordări în definirea grupurilor de interese

Datorită faptului că studiul asupra ***g.i.*** a început şi este cel mai avansat în SUA (din cauza extinderii activităţii de lobby), există diferenţe notabile între spaţiul academic european şi cel american în definirea ***g.i.*** În SUA, definirea ***g.i.*** are în vedere trei elemente : 1. o formă de asociere organizată ; 2. existenţa unui interes comun al celor asociaţi ; şi 3. activitatea de influenţare a politicilor publice în sensul respectivului interes. Exemple de astfel de organizaţii sunt : patronate, sindicate, asociaţii profesionale, organizaţii cu caracter religios, fundaţii, organizaţii civice, *think-tank*-uri etc. În acest sens, orice ONG, componentă a societăţii civile, fie şi fără un scop politic aparent sau declarat devine ***g.i.*** pe măsură ce se angajează în activităţi cu caracter politic şi militează pentru schimbarea politicilor publice. În accepţiunea europeană, ***g.i.*** nu cuprinde şi asocierea formală într-o organizaţie, ci doar celelalte două elemente, interesul comun şi influenţarea politicilor publice. Conceptul american de ***g.i.*** poartă în Europa denumirea de grup de presiune.

G.i. sunt clasificate şi în funcţie de o distincţie foarte importantă asupra *naturii intereselor reprezentate* în două categorii : ***g.i.*** *public* şi ***g.i.*** *speciale*. Nuanţa de „special” implică faptul că există interese împărtăşite de o mică parte sau o fracţiune dintr-o

comunitate, iar grupul respectiv exclude alte grupuri şi poate fi chiar opus acestora. Politologul american E.E. Schattschneider nota că „un interes special este exclusiv în aproape aceeaşi manieră în care proprietatea privată este exclusivă" (Schattschneider, 1988, p. 23). Organizaţiile constituite de ***g.i.*** speciale au, de obicei, reguli stricte şi selective pentru a dobândi calitatea de membru, tocmai din pricina particularităţii intereselor reprezentate. Spre exemplu, nu oricine poate deveni membru al unei organizaţii patronale sau asociaţii profesionale. ***G.i.*** public nu utilizează criterii selective pentru acceptarea ca membru, iar interesele pe care le susţin nu sunt adverse faţă de alte grupuri sau exclusive. De pildă, o organizaţie care militează pentru abolirea pedepsei capitale, o asociaţie filantropică, o organizaţie ecologistă sau o fundaţie pentru ajutorarea celor infectaţi cu virusul HIV. Problema este însă că în foarte multe cazuri este foarte dificil de făcut distincţia dintre interese publice şi interese private, din cel puţin trei motive. Primul este că ***g.i.*** speciale încearcă să se prezinte drept promotori ai interesului naţional. Este celebră în acest sens declaraţia preşedintelui General Motors, Charles Wilson, conform căreia „ceea ce este bine pentru ţară este bine pentru General Motors, şi viceversa" (Schattschneider, 1988, p. 26). Discuţiile publice îmbracă forma interesului public deoarece conflictul politic dintre interesele speciale nu e niciodată limitat la cei direct interesaţi, fiind necesară captarea sprijinului public. Al doilea motiv este că şi grupurile care susţin interese publice pot folosi aceleaşi metode de influenţare a autorităţilor publice ca şi grupurile speciale, astfel încât distincţia este şi mai dificilă. În fine, în al treilea rând, ***g.i.*** nu sunt nepartizane ori neutre în competiţia electorală dintre partide. Numeroase ***g.i.*** sunt susţinători tradiţionali ai partidelor care au definite în programele lor electorale obiective favorabile acestor grupuri. În timp, schimbarea opţiunii partizane devine imposibilă din cauza antagonismului creat de alinierea precedentă cu un anumit partid. În acest sens, unele ***g.i.*** funcţionează în competiţiile electorale ca aliaţi de facto ai anumitor partide politice.

Din aceste motive, în spaţiul american este folosit termenul grup de presiune pentru a desemna ***g.i.***, indiferent de specificul acestora, care se angajează în activităţi „de presiune" pentru a influenţa autorităţile politice în schimbarea politicilor publice.

Tehnici de presiune

Tehnicile de presiune întrebuinţate de ***g.i.*** pot fi clasificate în *lobby*, *grassroot lobby*, *electioneering*, *persuadarea opiniei publice*, *acţiunea în instanţă* şi *acţiunea directă*.

Lobby-ul este cea mai cunoscută dintre acestea, presupunând încercarea de influenţare directă, personală a deciziei demnitarilor de către membrii sau reprezentanţii unui grup de presiune. Activitatea de lobby include redactarea de iniţiative legislative, participarea la audieri sau consultări publice şi întâlniri cu demnitari sau înalţi funcţionari publici în care se prezintă informaţii şi argumente în sprijinul cauzei pentru care se pledează (Fiorina, Peterson şi Voss, 2002, pp. 260-261). Ca urmare a contribuţiilor financiare la bugetele de campanie ale partidelor sau politicienilor, activitatea de lobby are conotaţii negative, fiind asociată unui comportament corupt. În unele ţări, ca SUA, de exemplu, activitatea de lobby este reglementată şi nu constituie infracţiune. Majoritatea acţiunilor de lobby din SUA sunt de natură economică, respectiv obţinerea de contracte publice de către companii (Godwin şi Seldon, 2002, pp. 205-224). Tehnicile de lobby au succes

îndeosebi în cazul sistemelor electorale majoritare cu vot uninominal, în care parlamentarul depinde de votul direct al alegătorilor de circumscripţie, astfel încât orice contribuţie la bugetul propriu de campanie sau o campanie negativă de imagine asupra propriei persoane pot conduce la pierderea fotoliului parlamentar.

Grassroot lobby presupune o influenţare indirectă a demnitarilor prin intermediul alegătorilor. ***G.i.*** mobilizează alegătorii prin campanii de informare, rezultând petiţii, scrisori sau mesaje electronice în număr masiv pe adresa aleşilor. Un exemplu al unei campanii de acest gen încununată cu succes este cea a băncilor şi instituţiilor de credit din SUA împotriva unei măsuri legislative de reţinere la sursă a impozitului pe dobândă. În plicul lunar care conţine extrasul de cont, băncile au adăugat o scrisoare către clienţii lor prin care le explicau scăderea valorii absolute a dobânzii, omiţând cu atenţie faptul că impozitul respectiv doar era colectat prin intermediul lor, fără a afecta rata dobânzii. Ca urmare a aproape 300.000 de scrisori primite, Congresul a renunţat la respectivul proiect legislativ (Kernell şi Jacobson, 2003, p. 489).

Electioneering reprezintă influenţarea alegerilor printr-o suită de metode pentru a asigura sau împiedica alegerea unui anumit politician. Cea mai importantă metodă este contribuţia financiară la bugetul de campanie al candidatului, dar şi cumpărarea de spaţiu de publicitate electorală, desfăşurarea unei campanii negative împotriva contracandidatului, mobilizarea la vot a membrilor grupului şi a electoratului în favoarea unui candidat şi împotriva altuia. Astfel de activităţi au loc prin intermediul unor comitete de acţiune politică (*political action committees* sau prescurtat *PACs*), organizaţii specializate în strângerea şi cheltuirea de fonduri pentru campaniile electorale. Majoritatea acestor comitete reprezintă ***g.i.***, în special de natură economică, dar altele sunt deţinute de politicieni şi folosite pentru a primi contribuţii în urma acceptării iniţiativelor de tip lobby (Fiorina, Peterson şi Voss, 2002, pp. 262-264). Influenţarea alegerilor prin votul membrilor ***g.i.*** are un efect minor, şi aceasta numai în cazul organizaţiilor cu un număr foarte mare de membri, gen sindicate sau asociaţii confesionale. Cauzele sunt multiple : neprezentarea la vot, mobilizarea imperfectă, tendinţa opţiunilor partizane contrare de a se anula reciproc şi efectul advers al asocierii de imagine cu un grup de interese speciale (Schattschneider, 1988, pp. 48-52).

Persuadarea opiniei publice reprezintă desfăşurarea de campanii publice de informare de către ***g.i.*** pentru a schimba atitudinea opiniei publice faţă de o anumită politică publică. Acest tip de activitate poartă şi denumirea de *advocacy* şi presupune cheltuirea unor sume semnificative pentru a obţine spaţiu în mass-media. La alegerile prezidenţiale din SUA din anul 1996 şi cele pentru Congres din 1998 se estimează că s-au cheltuit cu astfel de campanii 150 de milioane USD şi, respectiv, 260 de milioane USD, sume cu mult depăşite la alegerile următoare (Fiorina, Peterson şi Voss, 2002, p. 266). O altă metodă, facilitată de tehnicile moderne de comunicare electronică, este trimiterea directă de mesaje e-mail. Astfel, sunt ocolite costurile ridicate din media şi este stabilit un contact direct cu publicul-ţintă.

Acţiunea în instanţă presupune asocierea ca părţi civile în procese de natură civilă, iniţierea de procese sau depunerea la dosar a unor materiale justificative din postura de prieteni ai curţii (*amicus curiae*, în latină). În acest caz, acţiunea de influenţare nu se desfăşoară printr-o legătură directă cu decidenţii politici ori prin influenţarea electoratului sau a opiniei publice, ci prin instanţă.

Acţiunea directă îmbracă forma protestelor de stradă, a mitingurilor sau grevelor spontane. Astfel de acţiuni relevă un grad mai scăzut de organizare şi o lipsă a accesului la resurse, în special financiare, pentru a recurge la alte activităţi precum cele de mai sus. Avantajul acţiunii protestatare este preluarea de către media ca subiect de ştire şi obţinerea de notorietate în acest mod.

Teorii despre rolul grupurilor de interese

Primele teorii cu privire la ***g.i.*** au apărut în anii '50-'60 în SUA. Rezultatul a fost o teză de legitimare a rolului acestora în democraţiile moderne sub numele de teoria pluralistă. Autori ca David Truman (1951) şi Earl Latham (1952) vedeau în creşterea numerică a ***g.i.*** un efect al dezvoltării economice, societatea devenind mai fragmentată şi mai variată, rezultând o mare varietate de interese, toate cu aceeaşi legitimitate. Ca atare, cetăţenii se organizează spontan în grupuri atunci când interesele sunt ameninţate sau necesită susţinere politică. Orice grup este la fel de legitim, dar datorită multitudinii de grupuri şi de interese este necesar un consens. Abandonarea unei atitudini moderate, consensuale de către un grup ar determina coalizarea majorităţii grupurilor împotriva pretenţiilor nejustificat de mari ale respectivului grup. Decizia de politică publică este văzută drept o competiţie între interese speciale divergente, dar legitime, fiind un fel de rezultantă a acestora. Statul, prin votul legislativului, are rol de arbitru, ratificând victoriile coaliţiilor câştigătoare şi termenii compromisului (Latham, 1952, pp. 35-36).

Începând cu anul 1960, se poate vorbi despre un al doilea val de teorii privind ***g.i.***, ce poate fi caracterizat drept o abordare critică a teoriei pluraliste. Critica formulată de E.E. Schattschneider în 1960 în *The Semisovereign People* vizează reprezentarea, şi anume faptul că sistemul de presiune este părtinitor în favoarea unor minorităţi organizate, adică a celor care au resursele financiare, de informaţii, competenţe şi putere pentru a se constitui în organizaţii menite să le susţină interesele. În esenţă, politica de presiune favorizează rezultate convenabile claselor superioare şi mediului de afaceri. Cele mai multe organizaţii înregistrate în repertoriul asociaţiilor din SUA sau al organizaţiilor de lobby reprezentau interesele comunităţii oamenilor de afaceri, în timp ce la conducerea acestor organizaţii se aflau persoane cu un status economic şi social ridicat. Mai mult, rata participării în organizaţii non-profit era de asemenea corelată cu un status social superior (Schattschneider, 1988, pp. 29-34). „Punctul slab al paradisului pluralist este că glasul corului ceresc cântă cu un puternic accent al claselor superioare." (Schattschneider, 1988, pp. 34-35) Schattschneider îşi bazează critica şi pe distincţia tipurilor de interese din societate. Pluraliştii explicau conflictul pentru stabilirea politicilor publice ca pe o concurenţă între interese private divergente. Însă în afara intereselor private există interesele comune, publice sau naţionale ale membrilor unei societăţi. Dacă nu ar fi un interes comun, atunci ar fi necesară fie o explicaţie pentru continuitatea existenţei comunităţii, fie introducerea în dezbatere a ideii că oamenii au un interes special cu privire la binele comun. Chiar dacă este greu de definit în termeni concreţi, interesul public există, căci altfel nu ar mai exista un consens, fără de care nici un sistem democratic nu poate supravieţui. Acest interes este împărtăşit de toţi sau de aproape toţi membrii unei comunităţi. Exemple pot fi nevoia colectivă de apărare naţională şi legea penală. Deşi cel condamnat poate avea un interes privat împotriva sancţiunii, legea reuşeşte totuşi să

acopere interesul general. Pe de altă parte, interesele private ale unui grup le exclud în mod necesar pe cele ale altor grupuri, fiind chiar în conflict cu acestea. O altă explicaţie pentru problema de reprezentare în sistemul de presiune a fost oferită de Mancur Olson (1965) în *Logica acţiunii colective*. În concepţia lui Olson, logica acţiunii colective (vezi *acţiune colectivă*) invalidează presupoziţia pluraliştilor privind organizarea spontană în ***g.i.*** din cauza faptului că cineva trebuie să îşi asume iniţierea grupului şi găsirea resurselor necesare pentru menţinerea acestuia. Din contră, cu cât interesele sunt mai puţin împărtăşite în societate şi grupurile mai reduse numeric, cu atât este mai facilitată organizarea.

În perioada actuală, există mai multe abordări teoretice privind ***g.i.*** Linia critică la adresa pluralismului clasic continuă, dar dominante sunt o serie de curente teoretice care tind spre o reevaluare pozitivă a ***g.i.*** Dinamica ultimelor decenii indică în mod clar o creşterea a numărului de asociaţii voluntare şi a gradului de participare, dar şi o diversificare a participării din perspectiva stratificării sociale. Creşterea fragmentării a însemnat şi o slăbire a dominaţiei sistemului de presiune de către comunitatea de afaceri. Pe de altă parte, anumite aspecte negative ale ***g.i.*** s-au diminuat, dar contribuţia lor la înlăturarea sau ameliorarea unor probleme – birocraţie, lipsă de transparenţă şi responsabilizarea aleşilor, introducerea unor reforme, o mai bună informare a publicului etc. – este evidenţiată în mod pozitiv, deşi critica privind polarizarea de clasă este văzută ca rămânând plauzibilă (Kernell şi Jacobson, 2003). Aceasta ar fi teza teoriilor neopluraliste : recunoaşterea deficienţelor ***g.i.***, dar compensarea acestora de părţile pozitive şi proliferarea din ultimele decenii înseamnă că ***g.i.*** vor avea un rol important de jucat în stabilirea politicilor publice. Convergente neopluralismului sunt şi abordările ce ţin de categorii precum participare cetăţenească, cultură civică, societate civilă sau capital social (vezi *societate civilă* şi *participare* şi *dezvoltare socială*). În altă ordine de idei, critica teoriilor neopluraliste consideră că, în numele creşterii participării publicului la formularea deciziilor de politică publică, asistăm la o devoluţie a autorităţii statului spre o multitudine de agenţii publice, care intră în parteneriate cu publicul sub forma ONG-urilor. În acest mod, ***g.i.*** bine organizate şi cu resurse puternice preiau controlul asupra agenţiilor respective, domină procesul de elaborare a politicilor publice şi subminează procesul democratic (Lowi, 1979).

Iulian STĂNESCU

Grupuri/societăţi/zone aflate în criză/dificultate

Grupurile de risc social (***g.r.***) sunt reprezentate de categoriile de persoane care se pot afla în situaţii comune de dificultate, generatoare de marginalizare sau excluziune socială, temporar sau pe o anumită perioadă de timp variabilă. Limitarea, inexistenţa resurselor proprii sau comunitare, imposibilitatea accesării oportunităţilor existente determină consecinţe grave asupra : dezvoltării capacităţilor intelectuale, integrităţii fizice, morale, spirituale.

G.r. pot fi alcătuite din : copiii săraci şi familiile acestora, în special cele monoparentale, copiii de etnie romă, copiii exploataţi economic, abandonaţi, neglijaţi, abuzaţi, copiii străzii, copiii fără acte de identitate, familiile cu trei sau mai mulţi copii, sau cele în care

nici un adult nu are loc de muncă, tinerii de peste 18 ani care părăsesc instituţiile de ocrotire, familiile tinere fără locuinţă, persoanele cu handicap, o parte a etniei rome, persoanele vârstnice, în special femei rămase singure sau cu pensii extrem de mici, persoane fără adăpost, dar şi alte persoane aflate în situaţii de nevoie socială.

Formarea pungilor de sărăcie în comunităţi izolate, cu infrastructuri învechite, afectate de criza economică, dependente de structuri industriale moştenite din regimul comunist, care nu mai pot fi eficiente, sau cele din zonele miniere afectează populaţia locală, devenind zone cu multiple probleme sociale şi care sunt extrem de vulnerabile la excluziune socială. Localităţile rurale sunt expuse riscului de sărăcire din cauza lipsei de importanţă acordate agriculturii şi aplicării unor tehnici lipsite de profesionalism (Zamfir, 1999). Migrarea populaţiei din mediul rural către cel urban, cu speranţa găsirii unui loc de muncă mai bine plătit, cu mai multe oportunităţi culturale şi educaţionale, determină un deficit de resurse umane în procesul de dezvoltare socială a acestor comunităţi.

Populaţia vulnerabilă expusă riscului sărăciei, marginalizării sau excluziunii sociale este reprezentată de totalitatea ***g.r.***, care sunt lipsite de resurse proprii, de sprijinul acordat de familie sau de comunitate şi le sunt limitate sau îngrădite accesul la drepturile lor fundamentale.

Dezorganizarea socială şi sărăcia reprezintă principalele cauze ale dificultăţilor pe care le întâmpină aceste categorii sociale.

Copiii

În cazul copiilor, consecinţele marginalizării şi excluziunii sociale sunt asociate cu riscul abandonului şi al petrecerii timpului în stradă, riscând ca aceştia să devină victime ale exploatării economice sau sexuale, sau să reprezinte categorii vulnerabile ale traficului de persoane, în mare parte din cauza lipsei de responsabilitate a familiei şi de implicare a comunităţii (Lindenberg, 2001, p. 122).

Copiii străzii

Copiii străzii reprezintă categoria cea mai expusă riscului de excluziune, care, în majoritatea cazurilor, cerşesc în stradă (80%), spală maşini (16%) sau fură (14%) (JIM, 2005). Fenomenul este îngrijorător din cauza insuficienţei sau ineficienţei politicilor sociale pentru această categorie, deşi s-au remarcat în mod deosebit eforturile instituţiilor, societăţii civile în aceste situaţii, a ONG-urilor, prin programele derulate, dar rezultatele nu au fost pe măsura activităţilor desfăşurate în acest sens.

Copiii abandonaţi, abuzaţi, exploataţi economic

Lipsa de responsabilizare a părinţilor, în mare parte datorată unei carenţe educaţionale, şi degradarea structurii sociale a familiilor reprezintă principalele cauze ale existenţei unor fenomene extrem de grave, cum sunt abuzurilor exercitate asupra copiilor, neglijarea lor şi, nu în ultimul rând, abandonul sau exploatarea chiar de propriile familii.

Deşi ponderea copiilor implicaţi în activităţi economice în 2003 nu era atât de mare (2,1-3,7%), se remarcă faptul că aceştia au fost exploataţi încă de la 5 ani. În plus,

imposibilitatea obţinerii unei evidenţe corecte şi clare a împiedicat stabilirea numărului real al celor care au fost folosiţi la munca sezonieră din agricultură (JIM, 2005).

De cele mai multe ori, cauzele care generează aceste situaţii sunt, pe de o parte, datorate neaccesării programelor de planning familial, apariţiei, în consecinţă, a sarcinilor nedorite, care generează ulterior neglijarea propriilor copii sau diferite forme de abuz : fizic, psihic, emoţional, iar pe de altă parte, fenomenele se datorează climatului de dezorganizare socială apărut pe fondul sărăciei persistente a acestor familii.

Abandonul apare la diverse vârste ale copilului, în majoritatea cazurilor la naşterea acestuia, fără ca familiile să se mai implice sau să revină asupra deciziilor de a reintegra copilul în familia naturală. Astfel, nu numai lipsa de educaţie sau informare a părinţilor generează aceste situaţii, ci şi lipsa unei situaţii economice stabile care să le permită o îngrijire corespunzătoare sau să le asigure condiţii decente de viaţă.

Copiii şi familiile monoparentale

În România, copiii care provin din familii monoparentale (48%), dar şi cei care provin din familii cu trei sau mai mulţi copii, în special cu vârsta sub 15 ani, sau cei de etnie romă (80%) sunt extrem de vulnerabili faţă de sărăcie şi prezintă un risc ridicat de excluziune socială (JIM, 2005). Aceste aspecte sunt agravate şi de o serie de comportamente violente în familie, asociate în anumite cazuri cu diferite forme de abuz, procese care se întâlnesc uneori şi la şcoală, având consecinţe dintre cele mai grave, cum sunt abandonul sau eşecul şcolar, comportamente antisociale sau „perpetuarea modelului agresiv sau ilegal de comportament" (Badea, 2004, p. 37).

În cazul familiilor monoparentale există o serie de factori care induc apariţia excluziunii sociale : numărul mare de copii în întreţinere, în special cu doi sau mai mulţi copii, existenţa copiilor cu afecţiuni cronice, locuinţa cu chirie. În aceste cazuri se impun o serie de măsuri care ar diminua efectele nedorite, cum ar fi : dobândirea unei calificări care să permită, să faciliteze accesarea unui loc de muncă ce asigură venituri cel puţin decente, posibilitatea de a primi sprijinul bunicilor copiilor pentru a-i lăsa pe aceştia în grija lor, înscrierea lor la creşe sau grădiniţe.

În România, situaţia familiei monoparentale este caracterizată de lipsa sau insuficienţa veniturilor constante, de absenţa programelor destinate părinţilor singuri, care în cele mai multe cazuri sunt femei.

Copiii fără acte de identitate

Inexistenţa actelor de identitate la copii atrage multiple consecinţe asupra beneficiilor oportunităţilor existente, chiar dacă acest fenomen este prezent în cea mai mare măsură în rândul comunităţilor de romi. Astfel, apare imposibilitatea accesării serviciilor medicale din cauza lipsei asigurărilor medicale sau a înscrierii în sistemul educaţional. În anul 2003, 32% dintre copiii străzii din România nu aveau acte de identitate.

Lipsa de instruire a copiilor sau fragmentarea acesteia determină multiple carenţe asupra dezvoltării personale şi profesionale a viitorilor adulţi, care se concretizează în : eşec şcolar, abandon, lipsa unei calificări, ce reduc şansa găsirii unui loc de muncă corespunzător, generator de venituri constante şi sigure.

Aspectele menţionate anterior, dar nu numai acestea, generează apariţia unor comportamente antisociale, delincvenţă juvenilă, pentru care sunt prea puţine măsuri de prevenire.

Deficitul de suport acordat copiilor are consecinţe pe termen lung asupra viitorilor tineri prin adoptarea unor deformări comportamentale ireversibile sau greu de corectat (Zamfir, 2000b, p. 43).

Faţă de problemele cu care se confruntă această categorie socială, politicile sociale de după anul 2000 au avut ca rezultat îmbunătăţirea parţială a situaţiei, atât prin programe, acţiuni, cât şi prin schimbarea modului de funcţionare a sistemului naţional de asistenţă socială. Astfel, fenomenul abandonului copiilor săraci a fost diminuat, iar reţeaua de asistenţi maternali a reuşit să preia o mare parte din atribuţiile instituţiilor, cu influenţe asupra reducerii riscului de marginalizare sau chiar de excluziune socială. Reorganizarea sistemului naţional de asistenţă socială, în special înfiinţarea Direcţiilor Generale de Asistenţă Socială şi Protecţia Copilului, pune în centrul atenţiei nu numai problematica copilului, ci şi a familiei acestuia.

Copiii lipsiţi de oportunităţi de dezvoltare personală

În România, în familiile sărace se nasc mai mulţi copii decât în familiile prospere, iar probabilitatea ca o familie să se afle în sărăcie se accentuează odată cu creşterea raportului dintre numărul de membri şi nivelul veniturilor (extrem de reduse şi care nu acoperă decât în mică parte cheltuielile de bază). În aceste condiţii, copiii nu dispun de condiţii decente de trai, nu au locuinţă sau aceasta este insalubră ori improprie : barăci din cartoane, materiale plastice, tablă etc. Din cauza carenţelor alimentare şi nutriţionale, copiii din aceste familii sărace au o stare de sănătate şi o dezvoltare biologică necorespunzătoare.

Alocaţiile copiilor nu sunt corelate cu indicele de creştere a preţurilor, consecinţele fiind din ce în ce mai grave şi mai greu de redresat. Lipsa veniturilor, a ajutoarelor sociale mai bine direcţionate, precum şi alte cauze au generat sărăcirea accentuată a familiilor cu mulţi copii şi scăderea semnificativă a natalităţii în ultimii ani (Preda, 1999, p. 309).

Politicile sociale au fost orientate către acele categorii care au fost supuse riscului cel mai grav de sărăcire, precum şi de excluziune socială. Astfel, incidenţa sărăciei în 2003 a fost mai accentuată la categoria tinerilor de 15-24 de ani, faţă de cea a copiilor de până la 15 ani, ceea ce determină pe termen mediu şi lung orientarea formelor de suport cu prioritate către prima categorie. Excluziunea perpetuată din generaţie în generaţie generează strategii marginale de supravieţuire (Memorandumul Comun în Domeniul Incluziunii Sociale, 2005, p. 24).

Punctele tari ale aplicării strategiei guvernamentale în domeniul protecţiei copilului aflat în dificultate (2001-2004) şi a tuturor măsurilor în domeniu sunt reprezentate de reorganizarea instituţională şi accentuarea politicilor de incluziune socială a copiilor în familii, a adopţiilor şi prevenirii abandonului. Pe de altă parte, au fost neglijaţi copiii care, deşi o parte trăiesc în familii, sunt expuşi unor fenomene ce au consecinţe asupra dezvoltării ulterioare a acestora şi care sunt fie neglijaţi, fie abuzaţi sau exploataţi economic, aspecte ce determină recurgerea la consumul de droguri, abandon sau eşec şcolar, ceea ce reprezintă punctele slabe ale acestei strategii.

Cu toate acestea, rămân multe aspecte pentru care programele sunt fie insuficiente, fie ineficiente. Rolul instituţiilor şi comunităţilor locale va trebui să fie mai bine susţinut,

să asigure dezvoltarea de servicii alternative, de consiliere, de prevenire a abandonului, de creştere a accesului la planificarea familială, reintegrarea copiilor, stimularea adopţiei şi sprijin pentru aceste familii, stimularea participării şcolare, prevenirea neglijării şi abuzurilor de orice formă, prevenirea delincvenţei, dependenţei de droguri, dar şi reinserţia socială a delincvenţilor juvenili şi recuperarea consumatorilor de droguri.

La nivel naţional, în vederea reducerii sărăciei şi marginalizării sociale la copii au fost adoptate următoarele obiective pentru perioada 2006-2008 : reducerea numărului de copii ai străzii până la eliminarea completă a fenomenului ; asistarea copiilor aflaţi în situaţie de risc major (victime ale abuzurilor, neglijării, violenţei, exploatării, consumului de droguri) în familie/comunitate ; creşterea participării şcolare la toate nivelurile a copiilor proveniţi din medii defavorizate : mediul rural, familiile sărace şi/sau dezorganizate, familiile de romi, a fetelor din segmentele sociale care operează discriminări la nivelul participării şcolare a acestora ; prevenirea separării copiilor de părinţi/familie ; reducerea numărului de copii separaţi temporar sau definitiv de părinţi ; reducerea cazurilor de lipsă a identităţii legale (PNAinc, 2005).

Tinerii

Gradul de integrare al tinerilor în viaţa socială a comunităţii din care aceştia fac parte este determinat de o multitudine de factori, de a căror influenţă trebuie să ţinem cont pentru a evalua eficienţa politicilor sociale.

Astfel de ***g.r.*** sunt cele ale tinerilor care locuiesc în regiuni extrem de sărace, predominant în mediul rural, unde factorul economic este asociat cu deficitul de educaţie şi cu dependenţa financiară de familiile lor, lipsa unei calificări profesionale şi oportunităţi de culturalizare, iar găsirea unui loc de muncă presupune migrarea către oraşe. Alte categorii sunt cele ale tinerilor căsătoriţi, cei cu o pregătire şcolară redusă şi care vor fi excluşi de pe piaţa muncii datorită deficitului de formare profesională, tinerii căsătoriţi pentru care nu sunt asigurate oportunităţi specifice. Tinerele fete sunt mai expuse riscului de excluziune socială, mai ales atunci când se confruntă cu obstacole ce le defavorizează în accesarea unui loc de muncă sau obţinerea unui venit care să le permită să fie independente din punct de vedere economic, aspecte ce generează şi alte efecte, dintre care cel mai grav este reprezentat de traficul de fiinţe umane. Consumul de alcool şi droguri de către tineri este asociat cu comiterea de diverse infracţiuni, cu creşterea delincvenţei juvenile sau implicarea în prostituţie şi proxenetism, cu risc de vulnerabilitate pentru traficul de persoane.

Tinerii cei mai expuşi riscului de excluziune, cu şanse scăzute de incluziune socială sunt cei proveniţi din instituţiile de asistenţă socială. În astfel de cazuri, dar nu numai, şomajul generează o serie de consecinţe „în lanţ” care accentuează vulnerabilitatea acestora şi duc la delincvenţă, consum de droguri, trafic de carne vie etc. De aceea, în astfel de cazuri, măsurile de incluziune socială necesită a fi completate cu cele de resocializare. În aceeaşi situaţie se află şomerii care preferă să fie beneficiari de ajutor social, să lucreze la „negru” sau să plece în străinătate.

Sistemul de ocrotire a copiilor în instituţii până la vârsta de 18 ani rămâne în continuare deficitar, deoarece nu are în vedere pregătirea acestora pentru a se integra în societate. De cele mai multe ori, aceştia nu dispun de o educaţie corelată cu momentul

părăsirii instituţiilor, astfel încât o mare parte dintre ei se pot afla în imposibilitatea rezolvării unor probleme complexe, de asigurare atât a unei locuinţe, dar mai ales a unui loc de muncă. Lipsa sprijinului familiei, dar şi a funcţionării sistemului face ca acest grup să fie extrem de vulnerabil la excluziune socială, cu dificultăţi severe de reinserţie socială (Heikkila, 2002, p. 16). În acest sens, crearea de case de tip familial poate facilita o mai bună pregătire pentru integrarea în societate şi creşterea încrederii de care aceştia au nevoie pentru o viaţă socială corespunzătoare.

Persoane fără adăpost

Grupul persoanelor fără adăpost este constituit din : copiii şi adulţii străzii, familii sărace, familii evacuate, familii aflate în imposibilitatea de plată a întreţinerii, tinerii ce provin din sistemul de ocrotire, familiile tinere.

Lipsa locuinţelor sociale sau a celor de urgenţă, mai ales în cazul familiilor cu copii, dar şi pentru alte categorii, îngreunează şi mai mult rezolvarea acestor probleme, cu precădere în rândul persoanelor fără adăpost.

Asigurarea locuinţelor sociale sau a celor temporare pentru ***g.r.*** nu reprezintă o măsură viabilă pe termen lung, întrucât apare problema achitării cheltuielilor legate şi de întreţinerea ei, ceea ce va determina în mod automat imposibilitatea păstrării acesteia sau va exista riscul impunerii evacuării beneficiarilor.

Existenţa adăposturilor de zi şi de noapte în majoritatea judeţelor acoperă parţial necesităţile, iar în cazul copiilor singuri şi al familiilor numeroase aceste „locuinţe temporare” nu pot reprezenta o soluţie viabilă.

Romii

Grupul cel mai afectat de consecinţele sărăcirii populaţiei adulte este reprezentat de o parte a etniei romilor.

Romii se confruntă cu multiple dificultăţi care se agravează reciproc : lipsa de locuinţe, condiţii mizere, stoc educaţional scăzut, deficit de calificare şi de experienţă pe piaţa muncii (Schuringa, 2005). Acest fenomen este mult accentuat de o serie de particularităţi, în special de lipsa actelor de identitate, ceea ce atrage după sine imposibilitatea accesării unor drepturi sociale fundamentale : asigurări sociale, asistenţă socială, accesarea unui loc de muncă sau a serviciilor sanitare de bază. Dezinteresul pentru găsirea unui loc de muncă atrage consecinţe greu de reparat. În aceste cazuri, lipsa veniturilor constante determină imposibilitatea găsirii şi întreţinerii unei locuinţe, în special în condiţii salubre. Lipsa de educaţie a populaţiei rome adulte nu motivează şi nu încurajează participarea şcolară a propriilor copii, ceea ce face ca ulterior tinerii să se integreze cu mari dificultăţi pe piaţa muncii. În aceste situaţii, modelul oferit de părinţi copiilor nu încurajează schimbarea sau incluziunea socială, ci, dimpotrivă, poate accentua starea de sărăcie sau poate favoriza excluziunea socială, fenomen care se cronicizează la un moment dat, după mai multe generaţii. Este important de subliniat aspectul particular al lipsei de interes pentru un loc de muncă constant. Caracteristic acestor ***g.r.*** este participarea

la activităţi sezoniere sau ocazionale, în general ca zilieri, de cele mai multe ori doar în gospodăriile individuale, uneori chiar cele proprii.

Cei mai expuşi riscului de excluziune socială sunt copiii : în anul 2003, 80% se aflau în sărăcie şi 43,3 % în sărăcie severă (JIM, 2005).

Sunt prea puţine cazurile în care tinerii de etnie romă termină liceul sau se înscriu la cursurile învăţământului superior, deşi politicile sociale în domeniu au susţinut în mod constant această oportunitate, ce favorizează şi încurajează diverse forme de instruire.

Riscul de excluziune socială este mai ridicat la populaţia de etnie romă faţă de alte etnii sau chiar faţă de alte ***g.r.*** şi ca urmare a unor prejudecăţi specifice sau a modului în care membrii comunităţii din care aceştia fac parte înţeleg necesitatea reintegrării sociale.

Există numeroase preocupări, programe, proiecte pentru integrarea romilor pe piaţa muncii, de facilitare a îmbunătăţirii nivelului de instruire, atât pentru şcoli profesionale şi licee, cât şi pentru studii superioare, dar se înregistrează încă serioase dificultăţi de implementare. În acest sens, Agenţia Naţională pentru romi (ANR) a elaborat şi publicat studiul „Politici de ocupare pentru romii din România". Începând cu anul 2002 au fost susţinute politici de încurajare a participării şcolare, mai ales pentru învăţământul preşcolar, absolvirea învăţământului obligatoriu sau găsirea celor mai bune soluţii de reintegrare a celor care abandonează şcoala. În egală măsură sunt urmărite direcţii de stimulare a ocupării romilor, atât prin mobilizarea şi stimularea acestora, cât şi prin combaterea atitudinilor discriminatorii faţă de aceştia la nivelul întregii comunităţi şi susţinerea relansării de activităţi care să permită dezvoltarea serviciilor fundamentale şi o colaborare mai strânsă între autorităţi şi reprezentanţi, pentru o mai bună integrare a persoanelor de etnie romă.

ANR a fost implicată atât în elaborarea PNAinc pentru perioada 2006-2008, a Memorandumului Comun de Incluziune Socială, precum şi a Planului Naţional de Dezvoltare 2007-2013, în cadrul cărora sunt propuse următoarele obiective : identificarea şi rezolvarea cazurilor de lipsă a actelor de identitate ; creşterea oportunităţilor de acces la o viaţă social-economică ; combaterea tuturor formelor de discriminare etnică (JIM, 2005).

Persoane vârstnice

În cazul persoanelor vârstnice, cele mai vulnerabile categorii sunt cea a agricultorilor şi cea a femeilor, mai ales a celor rămase singure. Pentru aceste cazuri sistemul de servicii sociale nu oferă variante de asistenţă socială corespunzătoare, adaptate cazurilor identificate şi care necesită intervenţie de urgenţă, constantă şi pe termen lung.

În perioada de tranziţie, situaţia s-a cronicizat prin accentuarea decalajului dintre nivelul pensiilor, extrem de mic, şi nivelul cheltuielilor ridicate cu plata întreţinerii locuinţelor, în special pentru încălzirea acestora. Acest fenomen este şi în prezent agravat de lipsa unor politici medicale coerente şi concentrate pe aceste ***g.r.***, ceea ce face practic imposibilă accesarea serviciilor medicale esenţiale, fundamentale şi achiziţionarea medicamentelor specifice şi absolut necesare.

Persoanele cu dizabilităţi

Problemele persoanelor cu dizabilităţi sunt în continuare în atenţia specialiştilor din domeniu, chiar dacă normele europene ar fi trebuit să diminueze multe dintre aspectele cu care aceştia încă se mai confruntă, odată cu intrarea ţării noastre în UE : lipsa mijloacelor de transport adecvate la diverse tipuri de handicap fizic, lipsa unor rampe funcţionale care să faciliteze accesul în instituţiile publice, evaluarea corectă şi de specialitate a gradului de handicap, lipsa de orientare în alocarea de fonduri de la buget, ineficienţa societăţii civile în rezolvarea acestor cazuri, lipsa de diversificare a unor servicii specifice.

Chiar dacă majoritatea sunt integraţi în familie şi comunitate, nu sunt suficiente mijloace şi facilităţi care să le permită accesul la serviciile specializate.

Profesionalizarea serviciilor şi o calificare corespunzătoare a asistenţilor sociali pentru aceste categorii ar reprezenta măsuri importante de reabilitare a persoanelor cu dizabilităţi. O mai mare atenţie trebuie acordată inserţiei acestei categorii pe piaţa muncii şi schimbării mentalităţii membrilor comunităţii de a o trata diferit faţă de altele (Preda, 2002c). Creşterea gradului de ocupare a persoanelor cu dizabilităţi poate avea două direcţii de acţiune : crearea de locuri de muncă specifice, dar şi integrarea lor pe piaţa muncii pe principiul promovării drepturilor egale, alături de susţinerea angajatorilor de a accepta personal din rândul acestora. În aceste condiţii se poate reduce dependenţa financiară şi socială, persoanele cu dizabilităţi devin mai responsabile, încrezătoare, cu un grad corespunzător de inserţie profesională, dar şi personală.

După 2002, programele propuse şi susţinute la nivel guvernamental au încurajat, în special financiar, menţinerea persoanelor cu handicap în propria familie, dar care să beneficieze de serviciile specializate ale asistenţilor personali. Din păcate, aceştia nu au calificarea corespunzătoare, iar serviciile oferite induc o lipsă de motivaţie a familiilor de a se implica în programele de reabilitare. De aceea, iniţiativa societăţii civile de a pune la dispoziţia acestor categorii serviciile unor centre de specialitate ar trebui susţinută mai bine de către instituţiile statului. În această etapă se impun câteva măsuri în acest sens, respectiv : dezvoltarea cantitativă, dar mai ales calitativă a serviciilor acordate persoanelor cu handicap, cu personal calificat în domeniu, a oportunităţilor de muncă specifice acestora, o politică de reintegrare în comunitate care să le permită să fie activi şi independenţi, promovarea educaţiei inclusive prin cuprinderea în sistemul de învăţământ a copiilor şi adaptarea sistemului educaţional la nevoile speciale ale acestora (JIM, 2005).

Obiectivele de reducere a sărăciei şi marginalizării sociale a persoanelor cu dizabilităţi din România se centrează pe asigurarea respectării drepturilor persoanelor cu dizabilităţi, creşterea oportunităţilor de ocupare ; îmbunătăţirea şi diversificarea formelor de suport pentru persoanele cu dizabilităţi ; o politică de egalizare a şanselor sociale prin creşterea oportunităţilor de dezvoltare (PNAIC, 2006-2008).

Zonele cu deficit de dezvoltare

Regiunile cu deficit de dezvoltare sunt cele de nord-est, sud-est, sud şi sud-vest, caracterizate printr-un grad redus de ocupare a forţei de muncă şi, implicit, un nivel ridicat al şomajului, ceea ce a generat un decalaj semnificativ al nivelului de trai al populaţiei faţă de restul ţării.

Comunităţile în care se desfăşoară exclusiv sau predominant activităţi agricole ori sunt dominate de unităţi de stat, mai puţin eficiente, sau în curs de privatizare, lipsite de o infrastructură corespunzătoare, cu salarii extrem de reduse, se constituie în zone cu risc social crescut.

Zonele industriale, cele miniere sau afectate de criza economică din ultimii ani sunt puternic afectate de sărăcie, salariile sunt diminuate sau neplătite, rata ridicată a şomajului, lipsesc oportunităţile de dezvoltare, alternativele ocupaţionale au nevoie de strategii de reabilitare şi redresare economico-socială.

În mediul urban, există cartiere sau zone aflate în declin, cu populaţie săracă, fără ocupaţie, familii cu mulţi copii, vârstnici lipsiţi de sprijin familial. Pentru toate aceste situaţii este necesară o implicare mai activă a factorilor responsabili, a comunităţii şi societăţii civile.

Ca urmare, se produce o degradare continuă a condiţiilor de trai, „în care se cristalizează o anumită cultură a sărăciei, comportamente şi stiluri de viaţă caracteristice stării de sărăcie cronică, asociate cu stări de descurajare" (Zamfir, 2000b), la care se adaugă şi o serie de carenţe ale sistemului, de ignorare a problemelor specifice acestor zone. Se impun strategii de dezvoltare socială care să includă programe de suport pentru zonele defavorizate şi de absorbţie a pungilor de sărăcie, de reconversie profesională şi diminuare a şomajului, de reabilitare economică a acestor zone şi asigurarea oportunităţilor de dezvoltare comunitară prin îmbunătăţirea infrastructurii bunăstării colective, susţinerea serviciilor sociale de prevenire a excluziunii populaţiei locale şi de promovare a incluziunii sociale.

Anca TOMPEA

I

Incluziune socială

Termenul **incluziune socială** (***i.s.***) este relativ nou, fiind tot mai des utilizat, împreună cu cel de „excluziune socială”, în procesul de formulare a politicilor sociale, atât la nivel european, cât şi internaţional.

Cu ocazia Consiliului European de la Lisabona (martie 2000) s-au stabilit scopurile sociale comune ale statelor membre şi a fost definit obiectivul strategic al UE, acela de a deveni până în anul 2010 „cea mai dinamică şi mai competitivă economie bazată pe cunoaştere, capabilă de o creştere economică durabilă, cu locuri de muncă mai multe şi mai bune şi cu o coeziune socială mai mare” (Comisia Europeană, 2001). Anul 2000 a reprezentat un punct important pentru politica socială de la nivelul UE. La Lisabona a fost introdusă, ca metodologie de lucru, *metoda deschisă de coordonare*, ce asigură un nou cadru de colaborare între statele membre în vederea asigurării convergenţei politicilor sociale de la nivel naţional şi atingerii obiectivelor asupra cărora s-a convenit la nivel comunitar. O astfel de metodă de lucru era necesară cu precădere în domenii precum cel social, unde nu se poate vorbi despre o politică comună tuturor statelor, dar trebuie realizat un program comun şi un plan de acţiuni la nivelul UE.

În procesul de coordonare a politicii comunitare de combatere a sărăciei şi excluziunii sociale s-au stabilit, începând din anul 2006, trei domenii-cadru de intervenţie :

- eradicarea sărăciei şi excluziunii sociale ;
- un sistem adecvat şi sustenabil de pensii ;
- servicii de sănătate accesibile, sustenabile şi de înaltă calitate.

Metoda deschisă de coordonare în politica socială presupune la nivelul UE cinci elemente-cheie :

- stabilirea unor obiective comune ;
- stabilirea unor indicatori comuni ca instrument de comparare a bunelor practici şi de măsurare a progreselor înregistrate (vezi *indicatori ai incluziunii sociale*) ;
- transpunerea obiectivelor UE în politici naţionale şi regionale pe baza rapoartelor naţionale asupra strategiilor de protecţie şi incluziune socială ;
- publicarea de rapoarte de analiză privind rapoartele naţionale ;
- realizarea unui program de acţiune comunitară destinat promovării cooperării şi schimbului transnaţional de bune practici (http : //ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/index_en.htm).

Măsurile de eradicare a sărăciei şi excluziunii sociale au constituit puncte esenţiale ale Agendei Sociale adoptate la Lisabona, în acest context fiind introdus şi conceptul de ***i.s.*** Promovarea ***i.s.*** a devenit o prioritate comună statelor membre, Consiliul European de la Nisa din acelaşi an stabilind următoarele priorităţi privind combaterea sărăciei şi excluziunii sociale la nivel comunitar :

- participarea pe piaţa muncii şi accesul tuturor la resurse, drepturi, bunuri şi servicii ;
- prevenirea riscului de excluziune socială ;
- acţiuni concrete pentru grupurile cele mai vulnerabile ;
- mobilizarea tuturor actorilor implicaţi.

Aceste teme prioritare au fost incluse ulterior (2001) de către statele membre în Planurile Naţionale Antisărăcie şi de Promovare a Incluziunii Sociale, ca răspuns la problematica socială. Acest an a marcat o puternică preocupare la nivelul UE pentru politica socială, punctul culminant fiind adoptarea la Nisa a Agendei Sociale Europene 2000-2005 şi reafirmarea ideii suprapunerii dintre politica economică şi cea socială, creşterea economică trebuind să fie dublată de dezvoltarea aspectelor sociale precum modernizarea sistemului de protecţie socială, promovarea ***i.s.*** şi sănătatea.

La Summitul de la Lisabona, Consiliul European a cerut ţărilor membre UE şi Comisiei Europene să contribuie decisiv la eradicarea sărăciei până în anul 2010. Principalul obiectiv strategic al UE pentru decada următoare este realizarea unei creşteri economice sustenabile, locuri de muncă mai bune şi mai multe şi creşterea coeziunii sociale. În atingerea acestui obiectiv, construirea unei UE incluzive constituie un element esenţial.

La nivelul UE, una dintre agenţiile cele mai implicate în procesul de ***i.s.*** este Directoratul pentru Ocupare şi Afaceri Sociale (*Employment and Social Affairs Directorate*), care administrează Fondul Social European, destinat promovării ***i.s.*** în cadrul UE. „Prin ***i.s.*** înţelege prin dezvoltarea capacităţilor şi oportunităţilor de afirmare nu doar în termeni economici, ci şi în termeni sociali, psihologici şi politici." (http : //www.cesi.org.uk/kbdocs/socinc.doc)

În context internaţional nu se poate vorbi de un consens asupra a ceea ce semnifică termenul de ***i.s.*** sau cum ar trebui să arate o societate/ţară caracterizată de ***i.s.*** Motivul îl constituie atât diferenţele dintre indivizi, cât şi cele dintre ţări, un rol principal avându-l situaţia economică şi cultura specifică fiecărei ţări. De aceea, termenul este unul relativ. Termenul este mai dezvoltat în ţările vest-europene, însă şi ţările în curs de dezvoltare vin cu propriile versiuni ale conceptului de ***i.s.*** Un exemplu pentru relativitatea termenului se poate observa din definiţia dată de primarul din Santo André, Brazilia :

„***I.s.*** nu este reflectată numai în condiţiile materiale de viaţă (de exemplu,. venituri şi condiţii de locuit), ci mai ales ca un element subiectiv : stima de sine şi sentimentul de apartenenţă la o comunitate sunt elemente importante ale acestei dimensiuni subiective. Un exemplu concret îl constituie satisfacţia de a dezvolta propria afacere sau cooperaţie, de a nu mai umbla prin noroi, de a avea o adresă şi de a putea să primeşti factura de telefon şi corespondenţă de la prieteni" (http : //www.cesi.org.uk/kbdocs/socinc.doc).

Accentul cade în această definiţie în principal pe ceea ce constituie necesităţi umane de bază şi într-o mai mică măsură pe venit sau bogăţie. Bunăstarea materială este o dimensiune-cheie a ***i.s.***, însă aceasta din urmă este corelată şi cu termeni precum coeziune socială şi capital social.

De asemenea, instituţiile transnaţionale precum Naţiunile Unite au trecut prin procesul de definire a ***i.s.*** folosind ca forum de discuţii Summitul Dezvoltării Sociale din anul 1995. ***I.s.*** este definită operaţional în contextul drepturilor omului, care consideră toţi oamenii egali în faţa legii, indiferent de culoare, religie, opţiune politică etc. „O societate inclusivă trebuie să se bazeze pe respect pentru drepturile omului şi libertăţile fundamentale, pentru diversitatea culturală şi religioasă, pentru justiţia socială şi pentru nevoile speciale ale grupurilor dezavantajate şi vulnerabile, pentru participarea democratică şi pentru spiritul legii." (Organizaţia Naţiunilor Unite)

Incluziunea socială în statele membre UE

Conform Raportului UE privind ***i.s.*** (2001), cea mai mare provocare pentru politicile publice din ţările membre este ca principalele mecanisme care distribuie oportunităţile şi resursele – piaţa muncii, sistemul de taxe, sistemul de protecţie socială, educaţia, locuirea, sănătatea şi alte servicii – să devină destul de universale în contextul schimbărilor structurale pentru a se adresa nevoilor acelor persoane care se află în risc de sărăcie şi excluziune socială şi pentru a le asigura accesul la drepturile lor fundamentale.

În Planurile Naţionale de Acţiune şi Promovare a Incluziunii Sociale ale ţărilor membre UE există *opt provocări/domenii de acţiune principale* :

- dezvoltarea unei pieţe a muncii incluzive şi promovarea angajării ca un drept şi o oportunitate pentru toţi ;
- garantarea unui venit adecvat şi a resurselor necesare pentru o viaţă demnă ;
- eliminarea/lupta împotriva dezavantajelor în educaţie ;
- ocrotirea solidarităţii familiale şi protecţia drepturilor copilului ;
- asigurarea unor condiţii bune de locuit pentru toţi ;
- garantarea accesului egal la servicii (sănătate, transport, asistenţă socială, cultură, timp liber, legislativ) ;
- îmbunătăţirea serviciilor furnizate către populaţie ;
- regenerarea zonelor de deprivare multiplă, în sensul elaborării strategiilor de răspuns la problemele specifice din aceste zone (din rural şi urban), în vederea reintegrării acestora în circuitul economic şi social.

Raportul UE privind ***i.s.*** specifică faptul că, în analiza diferitelor strategii naţionale care au fost dezvoltate de statele membre, trebuie luate în considerare diferenţele dintre aceste ţări privind :

- Caracteristicile actualului sistem de protecţie socială, incluzând aici nivelul cheltuielilor publice cu protecţia socială şi universalitatea şi eficienţa sistemului de protecţie socială din fiecare dintre state.
- Percepţia subiectivă asupra sărăciei şi excluziunii sociale, care în unele cazuri este asimilată problemelor specifice ale grupurilor vulnerabile ale societăţii, în timp ce în alte ţări este considerată ca fiind specifică societăţii în ansamblu.
- Măsura în care există deja în ţările membre o strategie integrată antisărăcie care să cuprindă cadrul larg de lucru analitic, precum şi un set de priorităţi şi un proces de monitorizare.

La nivelul UE există, în ceea ce priveşte Planurile Naţionale de Acţiune şi Promovare a Incluziunii Sociale/ Combatere a Excluziunii Sociale, puncte de pornire comune, ce se referă la problemele sociale la care aceste planuri trebuie să răspundă. Cu toate acestea, strategiile naţionale diferă chiar în cadrul UE, premisele de la care porneşte fiecare stat în combaterea sărăciei fiind, aşa cum am descris mai sus, condiţionate de situaţia existentă în fiecare dintre aceste state (Joint Report on Social Inclusion, europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm.).

Chiar în contextul vest-european, termenul de ***i.s.*** are diferite accepţiuni. În contextul din Marea Britanie, guvernul a folosit definiţia excluziunii sociale pentru a defini ***i.s.*** ca opusul acesteia : ***i.s.*** este atinsă atunci când indivizii sau zonele nu suferă în urma efectelor combinate ale unor probleme conexe precum şomajul, lipsa de instruire, veniturile scăzute, condiţiile sărace de locuit, starea precară de sănătate, accesul limitat la servicii, medii cu risc ridicat de infracţionalitate şi colaps familial" (http : //www.cesi.org.uk/kbdocs/socinc.doc).

Din această definiţie au rezultat cinci obiective stabilite de guvernul britanic în procesul de promovare a ***i.s.*** : a) îmbunătăţirea performanţelor educaţionale ; b) creşterea perspectivelor în vederea obţinerii de locuri de muncă ; c) îmbunătăţirea stării de sănătate ; d) reducerea criminalităţii ; e) îmbunătăţirea mediului.

Unii autori susţin că se poate să fii simultan exclus şi inclus. De exemplu, poţi fi exclus de la servicii medicale de calitate în zona în care trăieşti, dar să fii inclus sau să ai acces la servicii educaţionale.

În cazul în care considerăm termenul ***i.s.*** mai adecvat decât cel de sărăcie, atunci trebuie luat în considerare faptul că ***i.s.*** nu se concentrează exclusiv pe dimensiunea financiară. ***I.s.*** este realizabilă prin reducerea sărăciei, prin reducerea şomajului şi a inegalităţilor de venituri. A fi inclus social este însă, în egală măsură, responsabilitatea societăţii şi a individului. Definiţia Centrului pentru Incluziune Socială şi Economică (organizaţie non-profit implicată în politica publică din domeniul social în Marea Britanie) pune accentul pe acest aspect : „***I.s.*** este procesul prin care se fac eforturi pentru a asigura fiecărui individ posibilitatea de a-şi atinge potenţialul în viaţă, indiferent de experienţa şi circumstanţele existente. Pentru a realiza ***i.s.***, veniturile şi ocuparea sunt necesare, dar nu sunt suficiente. O societate inclusivă este caracterizată şi de lupta pentru reducerea inegalităţilor, pentru un echilibru între drepturile şi obligaţiile individuale şi pentru creşterea coeziunii sociale" (Center for Economic and Social Inclusion, www.cesi.org.uk).

Incluziunea socială în România

Principiile europene privind ***i.s.***, precum şi experienţa statelor membre UE în domeniul social au constituit repere pentru elaborarea în România a Planului Naţional Antisărăcie şi Promovare a Incluziunii Sociale (PNAinc). Planul naţional a fost elaborat luând în considerare caracteristicile socioeconomice ale României ca ţară în tranziţie, însă respectă priorităţile şi principiile stabilite la nivel comunitar la Summitul Consiliului European de la Lisabona (2000). Planul a constituit un prim document strategic al CASPIS, înfiinţată în aprilie 2001, al cărei mod de organizare şi funcţionare a fost definitivat în

iulie 2002 (HG nr. 705/3.06.2002). PNAinc a fost adoptat de către Guvernul României în iulie 2002 (HG nr. 829/31.06.2002), devenind program oficial de guvernare în domeniul social.

PNAinc defineşte ***i.s.*** în contextul societăţii româneşti ca fiind „procesul de reinserţie în formele de viaţă normale, într-o funcţionare socială normală a persoanelor aflate în situaţie de excluziune/marginalizare socială sau cu risc ridicat de marginalizare, prin dezvoltarea capacităţilor şi construcţia de oportunităţi”.

De asemenea, planul stabileşte obiectivele strategice privind eradicarea sărăciei şi promovarea ***i.s.*** atât pe termen scurt (2002-2004), cât şi pe termen mediu şi lung, cu proiecţie până în anul 2012. Cele trei secţiuni principale ale planului cuprind o analiză a situaţiei sociale actuale din România, planul global de prevenire şi absorbţie a sărăciei şi promovarea ***i.s.*** precum şi obiectivele şi priorităţile sectoriale ale PNAinc.

Întregul proces de definitivare a PNAinc a constituit responsabilitatea CASPIS, care a coordonat procesul de elaborare, rundele de consultări cu experţii guvernamentali şi din mediul academic, parteneri sociali (patronat, sindicate, ONG-uri), precum şi reprezentanţi ai organizaţiilor internaţionale (Comisia UE, BM, PNUD, DFID) şi a definitivat procesul de dezvoltare instituţională a comisiilor judeţene cu atribuţiile acestora.

CASPIS este o structură fără personalitate juridică, aflată sub autoritatea primului--ministru, cu structuri reprezentative la nivel judeţean (în 41 de judeţe şi cele şase sectoare ale municipiului Bucureşti). Comisiile Judeţene Antisărăcie şi Promovarea Incluziunii Sociale (CJASPIS) funcţionează pe principiul parteneriatului cu toate instituţiile locale cu atribuţii specifice, având ca obiectiv principal elaborarea Planului Judeţean Antisărăcie. Aceste planuri au fost concepute pentru perioada 2002-2004 şi sunt revizuite pentru perioada 2004-2008 în vederea adaptării la nivel local a direcţiilor generale stabilite în Memorandumul Comun de Incluziune Socială. La nivel naţional, pentru perioada 2006-2008, a fost elaborat Programul de implementare a PNAinc, aprobat prin HG nr. 1827/2005.

Memorandumul Comun de Incluziune Socială (JIM) a fost elaborat de toate ţările candidate la UE în faza de preaderare ca document pregătitor pentru participarea acestor state, după momentul aderării, la metoda deschisă de coordonare în domeniul ***i.s.*** În memorandumul elaborat de CASPIS şi MMSSF împreună cu Comisia Europeană – Direcţia Generală Ocupare şi Afaceri Sociale sunt identificate condiţiile economice şi situaţia socială din România la momentul preaderării, principalele surse ale excluziunii sociale şi grupurile sociale cele mai afectate de sărăcie. Un capitol distinct este destinat provocărilor în abordarea sărăciei în România şi aspectelor de politică socială, fiind subliniate direcţiile de acţiune vizate pentru reducerea sărăciei şi creşterea ***i.s.*** în societatea românească.

Coordonarea procesului de monitorizare a implementării obiectivelor din memorandum a revenit MMSSF, la iniţiativa căruia, în anul 2006, a fost constituit prin HG nr. 385/22.03.2006 un comitet director pentru monitorizarea implementării angajamentelor asumate prin JIM. Atribuţiile comitetului sunt atât legate de întocmirea de rapoarte de monitorizare a implementării priorităţilor prevăzute în memorandum, cât şi de analizarea priorităţilor naţionale şi corelarea lor cu documentele programatice privind integrarea europeană în domeniul social.

Programul comunitar Progress privind ocuparea şi solidaritatea sociale

Progress reprezintă un program comunitar integrat în domeniul ocupării şi ***i.s.***, care va include toate programele specifice incluse pe Agenda Socială (2005-2010) a UE. La nivelul UE au fost elaborate, în ultimii ani, programe sociale distincte care au avut ca obiectiv strategic promovarea de locuri de muncă mai multe şi mai bune şi oportunităţi egale pentru toţi. Scopul acestui program-cadru este de a creşte coerenţa programelor sociale comunitare în vederea atingerii acestor obiective.

Programul Progress pentru ocupare şi solidaritate socială a fost adoptat la nivelul UE în 2006 şi are ca obiectiv general sprijinirea financiară a implementării obiectivelor UE în domeniul afacerilor sociale (*social affairs*), aşa cum au fost stabilite în Agenda Socială, contribuind prin aceasta la atingerea scopurilor stabilite în strategia adoptată la Lisabona (2000). Programul este împărţit în cinci secţiuni : 1. ocupare ; 2. ***i.s.*** şi protecţie socială ; 3. condiţii de muncă ; 4. non-discriminare ; 5. egalitatea între sexe. Astfel, prin programul Progress se va sprijini :

- implementarea Strategiei Europene de Ocupare (secţiunea 1) ;
- implementarea metodei deschise de coordonare în domeniul incluziunii şi protecţiei sociale (secţiunea 2) ;
- îmbunătăţirea condiţiilor de muncă, inclusiv sănătatea şi siguranţa la locul de muncă (secţiunea 3) ;
- implementarea efectivă a principiului non-discriminării şi promovarea acestuia în toate politicile UE (secţiunea 4) ;
- implementarea efectivă a principiului egalităţii între sexe şi promovarea acestuia în toate politicile UE (secţiunea 5) ;

Obiectivele generale ale programului Progress vizează : a) o mai bună înţelegere a situaţiei din statele membre prin analiză, evaluare şi politici de monitorizare ; b) dezvoltarea instrumentelor şi metodelor statistice şi a indicatorilor comuni în domeniile acoperite de program ; c) monitorizarea implementării legislaţiei comunitare şi a obiectivelor în statele membre şi evaluarea eficienţei şi impactului acestora ; d) promovarea învăţării reciproce, identificarea şi diseminarea practicilor pozitive şi a abordărilor novatoare la nivelul UE ; e) creşterea conştientizării politicilor şi obiectivelor sociale comunitare în rândul populaţiei statelor membre şi a actorilor implicaţi ; f) creşterea capacităţii principalelor reţele europene de a promova, sprijini şi dezvolta politici comunitare.

Laura STOICA

Indicatori ai incluziunii sociale

Conceptul de *incluziune socială* a fost consacrat la nivel european relativ recent, devenind un cadru de elaborare şi evaluare a politicilor sociale în anii ’90 (vezi *incluziune socială*), perspectivă agreată în cadrul UE. Preocuparea pentru elaborarea unui set de

indicatori ai incluziunii sociale (***i.i.s.***) a apărut în contextul atenţiei sporite acordate în ultima perioadă creării unui proiect comun european de dezvoltare socială în cadrul „metodei deschise de coordonare” şi al accentului crescut pus pe monitorizarea progresului în rezolvarea problemelor de interes general.

Prima etapă importantă în procesul de elaborare a indicatorilor a constituit-o perioada conturării obiectivului strategic comun european de promovare a incluziunii sociale. În cadrul Summitului Consiliului European de la Lisabona, în 2000, au fost asumate obiectivele de realizare a unei „economii competitive şi dinamice”, dar şi de asigurare a „coeziunii sociale”. S-a decis elaborarea unui set de *indicatori structurali*, calculaţi periodic de toate statele membre, care stau la baza unei monitorizări permanente a stadiilor de realizare a obiectivelor pentru perioada 2000-2010. Principiul care a ghidat stabilirea listei indicatorilor structurali a fost asigurarea stabilităţii acestora în timp. Pe de altă parte, a fost lăsată deschisă posibilitatea de a încorpora indicatori noi, care să reflecte priorităţi politice ale momentului, asigurându-se în acest mod flexibilitatea sistemului şi deschiderea la schimbările care pot interveni. Lista indicatorilor structurali cuprinde indicatori care definesc „cadrul economic general” şi acoperă cinci domenii economice şi sociale : context economic, ocupare, cercetare şi inovaţie, reformă economică, coeziune socială şi mediu. Lista indicatorilor structurali pentru monitorizarea obiectivelor formulate la Lisabona a fost definitivată şi aprobată de Comisia Europeană în 2002, la Barcelona, şi cuprinde 42 de indicatori grupaţi pe cele cinci domenii.

Pe de altă parte, în urma Summitului de la Nisa, din 2000, Consiliul European a stabilit ca toate statele membre să elaboreze în 2001 strategii antisărăcie şi de promovare a incluziunii sociale şi să elaboreze Planuri naţionale de acţiune. Cu această ocazie, au fost formulate patru obiective globale comune statelor membre : 1. facilitarea ocupării, lărgirea accesului la resurse, bunuri şi servicii ; 2. prevenirea riscului de excluziune ; 3. ajutorarea celor mai vulnerabili ; 4. mobilizarea tuturor instituţiilor relevante.

În acelaşi timp, s-a stabilit elaborarea unor planuri naţionale de acţiune privind incluziunea socială în acord cu obiectivele adoptate. Necesitatea monitorizării progreselor anuale ale statelor membre a impus urgenţa elaborării de comun acord a unui set de indicatori comparabili. La Summitul de la Stockholm din 2001 s-a propus un prim set comun de şapte indicatori pentru monitorizarea performanţelor naţionale : 1. distribuţia venitului ; 2. proporţia din populaţie aflată pragul de sărăcie înainte şi după transferurile sociale ; 3. persistenţa sărăciei ; 4. proporţia gospodăriilor cu membri fără loc de muncă ; 5. disparităţi regionale ; 6. educaţie scăzută ; 7. şomaj pe termen lung.

În 2001, la Antwerp s-a organizat conferinţa *Indicators for social inclusion : Making common EU objectives work* („indicatori ai incluziunii sociale – realizarea obiectivelor comune ale UE”), cu participanţi din mediul academic şi politic din 26 de ţări, în scopul implementării unui sistem de indicatori. Raportul elaborat cu această ocazie de grupul de cercetători coordonat de Tony Atkinson reprezintă fundamentul setului de ***i.i.s.***, ca *instrument distinct de monitorizare a politicilor sociale la nivel european*. În cadrul raportului a fost propusă construirea unui *sistem de indicatori pe trei niveluri (primar, secundar şi terţiar)*. Primul nivel era format dintr-un număr restrâns de indicatori (7) de maximă relevanţă ; pentru cel de-al doilea nivel au fost propuşi 14 indicatori, meniţi să-i susţină pe cei de nivel primar şi să evidenţieze alte dimensiuni ale fenomenului. În timp ce indicatorii primari şi secundari erau comuni pentru toate ţările UE, al treilea nivel a

fost rezervat unor indicatori utilizaţi de fiecare ţară, în scopul reflectării specificului naţional, precum şi pentru a facilita interpretarea celor comuni.

Setul comun de indicatori trebuia să îndeplinească următoarele condiţii (Atkinson, 2002) :

- să fie comprehensiv şi să acopere toate dimensiunile-cheie ale obiectivelor comune ;
- să fie echilibrat pe diferitele dimensiuni ;
- să permită o evaluare sintetică şi transparentă a performanţelor unei ţări cu privire la realizarea obiectivelor comune.

În cadrul setului, fiecare dintre indicatori trebuie (Atkinson, 2002) :

- să identifice esenţa problemei şi să aibă o interpretare acceptată ;
- să fie robuşti şi valizi din punct de vedere statistic ; indicatorii trebuie să aibă aceeaşi semnificaţie în timp, să nu fluctueze din cauza unor fenomene irelevante pentru ceea ce-şi propun să măsoare, de exemplu din cauza definiţiilor diferite în timp a fenomenului măsurat, a sistemelor de colectare diferite etc. ;
- să fie sensibili la performanţele politicilor sociale, dar să nu fie manipulabili ;
- să poată fi actualizaţi periodic ;
- să asigure comparabilitatea între ţări ;
- să fie transparenţi şi accesibili.

Sarcina de constituire a listei indicatorilor de coeziune socială şi de stabilire a metodologiei de calcul a revenit unui „Subgrup al indicatorilor” creat în cadrul Comisiei de Protecţie Socială. În ceea ce priveşte indicatorii primari şi secundari, s-a convenit ca :

- la construirea lor să se folosească o metodologie comună la nivel european ;
- să fie incluşi în Planurile Naţionale privind Incluziunea Socială elaborate de fiecare stat membru şi în Rapoartele Comune privind Incluziunea Socială realizate de către Comisia Europeană şi statele membre ;
- să fie dezagregaţi după diferite caracteristici : regiune, sex sau pe alte variabile relevante pentru fenomenul măsurat (Social Protection Committee, 2001).

Indicatorii terţiari trebuiau să cuprindă indicatori specifici la nivel naţional, care să ajute la interpretarea indicatorilor primari şi secundari, iar selecţia acestora a fost lăsată la latitudinea statelor membre. Şi aceştia au fost incluşi în Planurile Naţionale de Incluziune Socială. Utilizând criteriile de selecţie enunţate în Raportul prezentat la Antwerp, Grupul de lucru al Comisiei de Protecţie Socială a stabilit o listă de 18 ***i.i.s.*** (10 indicatori primari şi 8 indicatori secundari) pe mai multe domenii (sărăcie, ocupare, educaţie, sănătate şi locuire), adoptaţi la Consiliul European de la Laeken, în decembrie 2001, de unde şi denumirea sub care mai sunt cunoscuţi : *indicatori Laeken*. Ulterior, aceştia au fost revizuiţi, fiind elaborat un nou set de indicatori comuni de incluziune socială.

În martie 2006, Consiliul Europei a elaborat un cadru comprehensiv al protecţiei incluziunii sociale, propunând pentru cele trei domenii componente – incluziune socială, pensii, sănătate şi îngrijire pe termen lung trei obiective-cadru (*overarching objectives*) (EC, 2006, p. 5) :

1. Coeziunea socială, egalitatea între bărbaţi şi femei şi oportunităţi egale pentru toţi printr-un sistem de protecţie socială şi politici de incluziune socială adecvate, accesibile, sustenabile financiar, adaptabile şi eficiente ;

2. Corelarea măsurilor pentru implementarea obiectivelor Strategiei de la Lisabona (o creştere economică mai susţinută, locuri mai multe şi mai bune de muncă şi creşterea coeziunii sociale) cu cele pentru implementarea Strategiei de Dezvoltare Durabilă.
3. Asigurarea „bunei guvernări" (*good governance*) bazate pe transparenţă şi implicarea tuturor factorilor de decizie în proiectarea, implementarea şi monitorizarea politicilor.

Pentru a monitoriza fiecare dintre aceste obiective de nivel general, au fost definite 4 seturi revizute de indicatori comuni (nou propuşi sau agreaţi anterior) şi naţionali :

- setul de indicatori cadru ;
- setul de ***i.i.s.*** ;
- setul de indicatori privind sistemul de pensii ;
- setul de indicatori privind sănătatea şi îngrijirea pe termen lung.

Toate cele patru seturi sunt ghidate după principiile şi criteriile de selecţie enunţate de Atkinson (2002). Fiecare set de indicatori conţine (EC, 2006, p. 6) :

- *Indicatori comuni UE* care contribuie la evaluarea comparativă a progresului în direcţia atingerii obiectivelor comune.
- *Indicatori comuni naţionali* – oferă informaţii privind progresul în direcţia atingerii anumitor obiective pe baza unor definiţii stabilite în comun, fără a avea în mod necesar o interpretare normativă clară. Nu sunt comparabili între ţări, întrucât sursa datelor este diferită, iar metodologia de calcul este adaptată în funcţie de particularităţile fiecărei ţări. Interpretarea datelor trebuie făcută numai prin raportare la contextul măsurării (definiţie, presupoziţii metodologice, reprezentativitate).
- *Indicatori de context*. Lista informaţiei contextuale recomandată de EUROSTAT este orientativă şi lasă loc şi altor informaţii care sunt considerate importante pentru surprinderea şi înţelegerea contextului la nivel naţional. Interesează dinamica anterioară a indicatorilor şi, acolo unde acest lucru este relevant, dinamica prognozată.

Lista-cadru, agreată deja la nivelul UE, este compusă din 14 indicatori comuni şi 12 indicatori contextuali, reprezentând o sinteză a celor mai importanţi indicatori din celelalte trei seturi pe domenii, o parte importantă constituind-o ***i.i.s.***

Setul actual de ***i.i.s.*** este o versiune reformată a vechiului set Laeken (monitorizat în perioada 2002-2005), compus din 11 indicatori primari, 3 secundari şi 11 contextuali. În continuare vom prezenta această listă, precizând ce indicatori se regăsesc şi în setul-cadru precum şi alte observaţii privind statutul indicatorului (indicator Laeken sau indicator nou introdus).

Indicatori comuni ai incluziunii sociale[1]

a) *Indicatori primari*

1. Rata sărăciei, la pragul de 60% din mediana veniturilor disponibile ; ca indicator suplimentar : valori ale pragului de sărăcie la PPC (Paritatea Puterii de Cumpărare)

---

1. EC, 2006, pp. 16-27.

pentru diferite tipuri de gospodării (este cuprins în setul de indicatori-cadru şi figura printre indicatorii primari Laeken).

2. Rata sărăciei persistente, la pragul de 60% din mediana veniturilor disponibile – persoane cu venit sub 60% din venitul median în anul respectiv şi cel puţin doi ani din ultimii trei ani. Acest indicator va putea fi calculat începând cu 2009, după patru ani de la iniţierea cercetării EU-SILC, cea care furnizează datele necesare (este cuprins în setul de indicatori-cadru şi figura printre indicatorii primari Laeken).
3. Deficitul median relativ faţă de pragul de 60% din mediana veniturilor disponibile : distanţa între venitul median al persoanelor relativ sărace şi pragul de sărăcie relativă, ca procent din valoarea pragului de sărăcie relativă (este cuprins în setul de indicatori-cadru şi figura printre indicatorii primari Laeken).
4. Rata şomajului pe termen lung (conform definiţiei BIM). Trebuie să fie interpretată în contextul ratelor de activitate/inactivitate ale populaţiei (figura printre indicatorii primari Laeken).
5. Ponderea populaţiei din gospodăriile fără persoane ocupate (este cuprins în setul de indicatori-cadru şi figura printre indicatorii primari Laeken).
6. Ponderea tinerilor care au părăsit de timpuriu sistemul educaţional (*early school--leavers*) : tinerii de 18-24 ani care au absolvit cel mult învăţământul gimnazial şi nu urmează nici o formă de instruire, în total persoane de 18-24 ani (este cuprins în setul de indicatori-cadru şi figura printre indicatorii primari Laeken).
7. Deficitul de ocupare pentru imigranţi : diferenţa procentuală între ponderea persoanelor imigrante neocupate comparativ cu persoanele nonimigrante. Trebuie să fie completat de date relevante naţional, incluzând aspecte-cheie ale incluziunii sociale a imigranţilor (indicator nou propus).
8. *Indicator de deprivare materială*. Nu este încă definit clar, nu se calculează, urmează a fi dezvoltat pe baza datelor din EU-SILC.
9. *Indicator de locuire.* Nu este încă definit clar, nu se calculează, urmează a fi dezvoltat pe baza datelor din EU-SILC. Se urmăresc : persoanele fără adăpost, ponderea persoanelor care trăiesc în condiţii decente de locuire şi costul locuirii.
10. *Nevoi de îngrijire nesatisfăcute* (pe chintile de venit). Nu este încă definit clar, nu se calculează, urmează a fi dezvoltat pe baza datelor din EU-SILC.
11. *Indicator de bunăstare a copilului*. Nu este încă definit clar, nu se calculează, urmează a fi dezvoltat.

b) *Indicatori secundari*

1. Rata sărăciei, detaliată pe mai multe categorii de vârstă. Pentru fiecare grup, interpretarea datelor se face ţinând cont de numărul celor care se situează sub prag şi de valoarea pragului de sărăcie la PPC (este de fapt indicatorul 1 primar, dar cu mai multe dezagregări nou introduse, prezentate în continuare).
   - 1a. Rata sărăciei detaliată pe tip de gospodărie.
   - 1b. Rata sărăciei după intensitatea muncii. Intensitatea muncii e măsurată ca numărul lunilor în care au muncit toţi adulţii din gospodărie în anul de referinţă, ca proporţie din numărul de luni care ar fi putut fi lucrate (teoretic) în cadrul gospodăriei. Indivizii sunt clasificaţi după o scală de intensitate a muncii unde 0

reprezintă gospodării în care nimeni nu a lucrat şi 1 gospodării în care toţi adulţii au lucrat în întreaga perioadă de referinţă.

1c. Rata sărăciei după statusul ocupaţional cel mai frecvent, definit drept statusul deţinut mai mult de jumătate din lunile anului de referinţă.

1d. Rata sărăciei după proprietatea asupra locuinţei.

1e. Dispersia în jurul pragului venitului relativ mic – persoane cu venit aflat sub 40%, 50% sau 70% din venitul median (figura printre indicatorii secundari Laeken).

2. Ponderea persoanelor (de 25 ani şi peste) cu nivel scăzut de instruire (cel mult gimnazial) (figura printre indicatorii secundari Laeken).
3. Nivel scăzut de alfabetizare : ponderea elevilor de 15 ani care se află la nivelul 1 sau mai jos pe scala PISA[1]. Este disponibil la fiecare trei ani (indicator nou introdus).

c) *Indicatori de context*

1. Inegalitatea veniturilor. Raportul dintre chintila superioară şi cea inferioară a populaţiei : cei mai bogaţi 20% raportaţi la cei mai săraci 20% (este cuprins în setul de indicatori-cadru şi figura printre indicatorii primari Laeken).
2. Coeficientul Gini (figura printre indicatorii secundari Laeken).
3. Coeziune regională. Disparităţi regionale din perspectiva şomajului : coeficientul de variaţie a ratelor şomajului pe regiuni (figura printre indicatorii primari Laeken).
4. Speranţa de viaţă sănătoasă (sau speranţa de viaţă fără dizabilităţi), numărul de ani pe care o persoană se aşteapă să-i trăiască sănătoasă (este cuprins în setul de indicatori-cadru, nou introdus).
5. Rata sărăciei în raport cu un prag ancorat în timp (este cuprins în setul de indicatori--cadru, figura printre indicatorii secundari Laeken).
6. Rata sărăciei înaintea trasferurilor sociale (altele decât pensiile) (este cuprins în setul de indicatori-cadru de context, figura printre indicatorii secundari Laeken).
7. Ponderea populaţiei din gospodăriile fără persoane ocupate, pe tipuri de gospodării (similar unui indicator-cadru, dar cu altă dezagregare, figura printre indicatorii secundari Laeken).
8. Sărăcia celor care muncesc. Rata sărăciei la persoanele ocupate, pe tip de muncă : *part-time*, *full-time* (similar unui indicator-cadru, dar cu altă dezagregare).
9. Indicatori legaţi de plata muncii : capcana şomajului, capcana inactivităţii, capcana salariului scăzut (este cuprins în setul de indicatori-cadru, nou introdus).
10. Venitul net al beneficiarilor de asistenţă socială ca procent din pragul sărăciei, pe tipuri de gospodării (este cuprins în setul de indicatori-cadru, nou introdus).
11. Autoaprecierea dificultăţilor întâmpinate în activităţile de zi cu zi, pe chintile de venit, sex şi grupe de vârstă (indicator nou introdus).

Din punct de vedere strategic, ***i.i.s.*** constituie un sistem de monitorizare permanentă a situaţiei sociale şi este menit să fundamenteze elaborarea PNAinc-urilor ale ţărilor--membre UE. Setul comun reprezintă rezultatul unui proces îndelungat de armonizare a

1. Programul Internaţional de Evaluare a Elevilor (PISA – The Programme for International Student Assessment) reprezintă o evaluare standardizată a nivelului de cunoştinţe elementare (în special referitoare la scris, citit, aritmetică) a copiilor de 15 ani cuprinşi în şcoală, care în 2006 s-a desfăşurat în 57 de ţări.

obiectivelor de politică socială, a sistemelor statistice naţionale, reprezentând un instrument foarte important în contextul strategiei europene de dezvoltare socială. Acest proces nu poate fi considerat încheiat,ţinând cont atât de dinamica celor doi factori majori de influenţă (politicile sociale şi sistemele statistice), cât şi de îmbunătăţirile aduse în ultimii ani metodologiei de calcul a unor indicatori. Totuşi, schimbările sunt limitate la maximum, datorită dorinţei de a asigura stabilitatea indicatorilor.

Sistemul de indicatori ai incluziunii sociale în România

Recent, a fost inclusă printre sistemele de măsurare în România şi perspectiva incluziunii sociale promovate la nivel european. Calcularea setului de indicatori ridică însă numeroase probleme, legate în special de comparabilitatea datelor, mai ales în privinţa indicatorilor de măsurare a sărăciei. Multe studii (Banca Mondială, 2003 ; Panduru *et al.*, 2004) consideră că, în condiţiile actuale, metodologia utilizată de UE nu este relevantă pentru România. În statele membre ale UE, măsurarea sărăciei se face pe baza veniturilor. Conform recomandărilor EUROSTAT, INS calculează ***i.i.s.*** ai UE utilizând *veniturile disponibile* (Panduru *et al.*, 2004). În România, metodologia oficială de calcul a sărăciei este însă bazată pe cheltuielile de consum, apreciindu-se că acestea redau mai fidel nivelul de trai al gospodăriilor. Comparativ cu venitul, consumul este mai stabil în comparaţie cu fluctuaţiile şi schimbările economice minore din viaţa individului, evidenţiază redistribuirea în cadrul familiei sau altor indivizi, surprinzând şi autoconsumul (având în vedere procentul ridicat al populaţiei rurale şi al celor care practică agricultura de subzistenţă, în România autoconsumul deţine o pondere ridicată în bugetele gospodăriilor, componentă mult mai greu de surprins prin măsurarea veniturilor gospodăriei decât prin măsurarea consumului). O altă critică se referă la faptul că indicatorii comuni pentru ţările UE acoperă parţial şi inegal dimensiunile incluziunii sociale, sărăcia relativă, inegalitatea şi problemele de ocupare fiind privilegiate. Pentru a caracteriza situaţia incluziunii sociale la nivel naţional, s-a considerat că sunt necesari mai mulţi indicatori, care să redea în mod mai echilibrat situaţia, pe cât mai multe dimensiuni ale excluziunii/incluziunii sociale.

Problematica incluziunii sociale a fost abordată instituţional în cadrul CASPIS, care a iniţiat dezvoltarea sistemului de măsurare şi ulterior de monitorizare nu doar la nivel naţional, ci şi la nivel judeţean. Astfel a fost elaborat un sistem naţional de ***i.i.s.*** (Briciu şi Grigoraş, 2004), printr-un proces de consultare interguvernamentală fiind selectat un set mai restrâns de indicatori şi adoptat ulterior, prin hotărâre de guvern, pentru a fi calculat anual. Dimensiunile şi subdimensiunile vizate au fost : resurse (sărăcie, transferuri sociale), piaţa muncii (excluziunea de pe piaţa muncii, excluziunea persoanelor ocupate), condiţii de locuit (calitatea locuinţei, utilităţi, acces la locuinţă şi costul locuirii, dotare, supraaglomerare), educaţie (participare la educaţie, capital educaţional), sănătate (acces la servicii de sănătate, mortalitate şi morbiditate, viaţă sănătoasă), ordine publică.

A fost propus de asemenea şi un sistem de monitorizare a incluziunii sociale la nivel judeţean (Apostol *et al.*, 2004) ca instrument pentru realizarea unor diagnoze sociale, un suport important pentru adecvarea politicilor sociale la problemele dintr-un anumit judeţ/comunitate. Dimesiunile luate în considerare au fost : ocupare, educaţie, locuire, sănătate, servicii de asistenţă socială, copii/tineri în situaţii de risc, persoane cu handicap. Selecţia indicatorilor specifici pentru fiecare domeniu şi grup social a ţinut cont şi de posibilitatea de producere a acestor indicatori la nivel judeţean. Problema majoră a

acestor sisteme de monitorizare a incluziunii sociale rămâne însă lipsa de comparabilitate a datelor între diferitele niveluri (european – naţional – judeţean).

Sistemele de monitorizare ale incluziunii sociale (cel comun european, cel naţional şi cel judeţean) constituie instrumente utile nu doar pentru diagnoza situaţiei existente şi identificarea tendinţelor, ci şi în evaluarea performanţelor politicilor, în orientarea strategiilor de dezvoltare socială, pe diferite niveluri.

Raluca POPESCU

Indicatori ai învinovățirii – indicatori ai capacității de dezvoltare socială a societăților

Tema socială a vinovăţiei

Orice societate se confruntă cu o mulţime de probleme care afectează advers funcţionarea sa normală, iar soluţionarea problemelor este o preocupare constantă a tuturor societăţilor. În fapt, dezvoltarea socială presupune, de regulă, rezolvarea problemelor. Faţă de problemele sale, o societate poate avea două atitudini. O atitudine *pasivă* de tolerare/resemnare. Atitudinea pasivă faţă de probleme este un indicator al unei crize cronice. Sau o atitudine *activă :* societatea caută să iniţieze acţiuni de soluţionare a problemelor sale. Starea societăţilor reprezintă, de regulă, o combinare de atitudine activă şi atitudine pasivă, cu predominanţa uneia sau a alteia. Asumarea unor probleme presupune, până la dezvoltarea unei acţiuni de soluţionare a ei, identificarea *cauzelor* generatoare a respectivei probleme, a *vinovăţiei* de întâmplare a acesteia. Am folosit termenul de „vinovăţie" pentru că este o temă prezentă în toate societăţile. Vinovăţia s-a constituit pentru a desemna responsabilitatea actorilor sociali – de regulă persoane, dar şi instituţii, colectivităţi, state – pentru încălcarea unor norme. Cumularea încălcării normelor generează probleme sociale : furtul, omuciderea, înşelăciunea, corupţia etc. Vinovăţia indivizilor este deci o cauză a multor probleme sociale. Prevenirea vinovăţiei individuale (comportamentele anormale) este o cale de acţiune asupra problemelor. O cauză alternativă explorată de către colectivităţi este şi *vinovăţia sistemului* : o sursă structurală a problemelor sociale. Teoria lui Marx este tipică pentru o asemenea abordare. Delincvenţa nu trebuie căutată în reaua-credinţă a indivizilor, ci în modul de organizare a unei societăţi. Proprietatea socială generează furtul. Exploatarea, inegalitatea socială generează revolta, dar şi criminalitatea. Este celebra sa analiză a capitalismului ca responsabil de încălcarea normelor, a delincvenţei.

Atribuirea vinovăţiei, variabilă strategică în proiectarea dinamicii sociale

Dacă vinovăţia este atribuită indivizilor, atunci soluţia este reprimarea celor care încalcă normele, dar şi educaţia. Dacă vinovăţia este atribuită sistemului, soluţia este schimbarea acestuia : prin revoluţie violentă sau paşnică sau prin perfecţionare, dezvoltare socială. În consecinţă, atribuirea vinovăţiei problemelor cu care se confruntă o societate este

înalt relevantă pentru diagnoza stării respectivei societăţi. Atribuirea vinovăţiei indivizilor este indicatorul cel mai precis al unei societăţi conservatoare. Sistemul, organizarea socială este bună. Doar indivizii produc distorsiuni sociale. Soluţia este educarea indivizilor şi, dincolo de limitele acestei acţiuni, represiunea. Indivizii plătesc rateurilor organizării societăţii. În plus, o asemenea atribuire ascunde cauzele structurale ale problemelor sociale. Pe lângă faptul că această atribuire este semnul unei societăţi represive, ea este totodată un instrument de conservare a stării existente. Tendinţele de schimbare/dezvoltare sunt blocate. Orice societate conservatoare este totodată şi opresivă, transferând responsabilitatea indivizilor. Societăţile dictatoriale sunt caracterizate prin practici violente de atribuire a vinovăţiei indivizilor şi grupurilor de indivizi. Fascismul a fost caracterizat prin atribuirea responsabilităţii problemelor sale indivizilor şi unor grupuri : evrei, ţigani, slavi, nearieni. Instaurarea comunismului a fost marcată de învinovăţirea indivizilor cu „mentalităţi burgheze", foşti capitalişti, susţinători ai capitalismului sau copii şi rude ale acestora.

Atribuirea responsabilităţii sistemului, structurilor sociale este un indicator sigur al unei orientări colective active. În momentele revoluţionare, atribuirea vinovăţiei sistemului trece în primul-plan al conştiinţei colective. Dar şi o colectivitate orientată spre perfecţionarea organizării sale, spre dezvoltare socială este caracterizată prin identificarea surselor structurale ale problemelor sale.

Atribuirea vinovăţiei indivizilor *sau* „sistemului" nu trebuie privită ca o opţiune strategică *alternativă*, ci mai degrabă *complementară*. Asumarea/atribuirea morală a responsabilităţii de către indivizi este o condiţie vitală a stabilităţii şi funcţionalităţii unei societăţi. Instituţii ale sancţionării juridice şi morale există în toate societăţile şi reprezintă instrumentele vitale ale asigurării bunei funcţionări, *în condiţiile structurale existente.* Stimularea asumării responsabilităţii individuale reprezintă totodată o resursă a schimbării sociale : rolul exemplarităţii morale, al responsabilităţii atât în faţa colectivităţii, cât şi a „istoriei".

Indicatori ai tipului şi gradului de învinovăţire

Pentru diagnoza orientării unei societăţi pot fi utilizaţi, în consecinţă, doi *indicatori ai cantităţii şi tipului de învinovăţire* : un *indicator de învinovăţire a instituţiilor/organizării sociale/sistemului* – ***i.v.s*** (identifică responsabilitatea în buna/proasta organizare a societăţii şi totodată exprimă voinţa de schimbare socială) şi un **indicator de învinovăţire a indivizilor** – ***i.v.i*** (exprimă gradul de opresiune/manipulare ideologică, ca mijloc de protecţie a proastei organizări a societăţii). Dacă ambii indicatori au valori ridicate este un semn de criză socială, de societate înalt conflictuală. Valorile scăzute ale ambilor indicatori exprimă o societate stabilă şi prosperă. Ea este satisfăcută cu starea ei existentă şi e optimistă pentru perspectiva sa viitoare. Cel mai grav este un nivel ridicat al ***i.v.i.*** a indivizilor şi scăzut al ***i.v.s.*** Ei indică un sistem social care nu intenţionează să se schimbe, dând vina pe indivizi. Cu alte cuvinte, obsesia de a învinovăţi indivizii este un indicator sigur al unei societăţi opresive. Capacitatea de schimbare/dezvoltare a societăţii este scăzută. Valori ridicate la ***i.v.s.*** şi scăzute la ***i.v.s*** a indivizilor indică fie o stare revoluţionară, prin schimbări radicale structurale, adesea violente, fie o orientare accentuată spre schimbare/perfecţionare/dezvoltare socială. Dacă ***i.v.s.*** are valori moderate,

cuplat cu un nivel scăzut al ***i.v.i.*** este sigur expresia unei societăţi orientate spre dezvoltare socială programată treptat şi perfecţionare graduală.

- ***I.v.s.*** ridicat + ***I.v.i.*** ridicat = criză socială, societate înalt conflictuală ;
- ***I.v.s.*** scăzut + ***I.v.i.*** scăzut = societate stabilă şi posibil prosperă ;
- ***I.v.s.*** scăzut + ***I.v.i.*** ridicat = societate opresivă ;
- ***I.v.s.*** ridicat + ***I.v.i.*** scăzut = societate orientată activ spre schimbare socială, posibil însă şi o stare revoluţionară violentă ;
- ***I.v.s.*** moderat + ***I.v.i.*** scăzut = societate orientată spre dezvoltare socială, perfecţionare graduală.

Sursa informaţiilor pentru construirea acestor indicatori poate fi presa, discursurile politice şi chiar existenţa unor programe politice, mişcări sociale, instituţii şi practici de urmărire a vinovăţiilor individuale sau de dezvoltare/schimbare socială proiectată.

Societatea noastră actuală pare să fie caracterizată prin valori foarte ridicate ale ***i.v.i.*** şi scăzute ale ***i.v.s***. Dacă aceasta este situaţia, putem conclude că societatea noastră, în momentul de faţă, este conservatoare, neinteresată de o schimbare socială, iar accentul cade pe o ideologie opresivă : justifică rateurile sistemului prin învinovăţirea indivizilor.

Prima perioadă a tranziţiei a fost caracterizată printr-o altă atitudine conservatoare : învinovăţirea „moştenirii”, a sistemului trecut. Obsesia de a da vina pe trecut, corectă într-o măsură semnificativă, fără discuţie, cuprinde şi o modalitate de a evita asumarea problemelor şi a erorilor actuale ; de atribuire a responsabilităţilor actorilor, individuali şi instituţionali, ai tranziţiei.

Utilizând acest model de indicatori, se poate face o evaluare globală a stării societăţii noastre actuale. Mulţi sunt şocaţi de violenţa programului „dosariadei” promovate de unii lideri politici şi grupări ideologice. *Deconspirarea* foştilor securişti şi a colaboratorilor cu Securitatea este plasată ca obiectivul central al „curăţării” societăţii româneşti. Colaborarea cu fosta Securitate (deci o vinovăţie individuală) este prezentată, în diferite forme, ca fiind sursa fenomenelor negative care au dominat tranziţia. O asemenea practică a învinuirii este suspectată atât de ascunderea adevăratelor cauze şi responsabilităţi ale rateurilor tranziţiei, cât şi de folosirea ei ca armă de înlăturare a adversarilor politici. Patternul atribuirii violente a responsabilităţilor pentru toate relele societăţii actuale unei categorii de persoane (colaboratorii cu Securitatea) este curios de similară ca structură cu lupta din anii ’50 împotriva „burghezilor” şi a „fasciştilor”. Obsesia „dosariadei” este un indiciu clar al lipsei de voinţă a sistemului de a-şi asuma responsabilitatea pentru problemele societăţii româneşti şi a lipsei intenţiei de reformare. Doar abandonul practicilor de învinovăţire a indivizilor va deschide câmpul unei democraţii reale orientate spre reforme şi dezvoltare : voinţa colectivă de a identifica sursa structurală a problemelor grave cu care ne confruntăm şi de a promova schimbări de sistem. Asta nu înseamnă că nu trebuie recunoscute şi vinovăţii şi responsabilităţi individuale.

Cătălin ZAMFIR

Inegalități de locuire

În urma restructurării economice şi a schimbărilor sociale profunde de după 1990, problematica locuirii în România a devenit o problemă socială stringentă, strâns legată de dezvoltarea socială. De exemplu, lipsa acută a locuinţelor pentru tineri sau concentrarea spaţială a locuinţelor de o calitate inferioară (vezi *segregare socială şi spaţială* şi *ghetou* şi *ghetoizare*), ocupate de categorii sociale dezavantajate, nu numai că limitează dezvoltarea urbană, ci poate cauza şi tensiuni de genul *urban unrest* (conflicte deschise de genul revoltelor sau a confruntărilor stradale) sau alte probleme cum ar fi migraţia forţei de muncă tinere şi înalt calificate.

În literatura de specialitate întâlnim două tipuri principale de abordare a problematicii locuirii : pe de o parte, prin prisma *lipsei locuinţelor*, încadrată în tematica mai generală a problemelor sociale, respectiv urbane, iar pe de altă parte, ca *mecanism prin care se generează, respectiv se reproduc inegalităţile sociale* (Hegedűs-Tosics, 1993, pp. 10-11).

1. *Lipsa stocului optim al locuinţelor.* Majoritatea analizelor de această natură sunt preocupate de *lipsa de locuinţe*, stare care este privită ca un indicator cuantificabil şi măsurabil al ***i.l.*** De regulă, se raportează numărul familiilor la numărul unităţilor de locuire. În acest caz trebuie însă trasate două aspecte importante : modalităţile prin care definim conceptul de familie şi/sau gospodărie, respectiv standardele pe care le privim drept criterii pentru a stabili pragurile minime pentru locuire (sub care o locuinţă nu este considerată locuibilă). Diferenţa dintre numărul familiilor şi al locuinţelor nu dă neapărat numărul celor fără locuinţă, deoarece în realitate întâlnim gospodării formate din mai multe familii, respectiv mulţi locuiesc în locuinţe care, potrivit diferitelor standarde, nu sunt adecvate locuirii. În această primă abordare, rolul politicilor sociale ar fi în primul rând ameliorarea crizei locuinţelor sau, altfel spus, creşterea numărului şi a calităţii acestora.

2. *Locuirea ca mecanism în reproducerea inegalităţilor sociale.* Problematica locuirii nu înseamnă doar lipsa locuinţelor de o anumită calitate. Ea este strâns legată şi de producerea, respectiv reproducerea inegalităţilor sociale prin diferite mecanisme, care au ca element central locuinţa. Privind relaţiile dintre inegalităţile sociale şi cele de locuire, respectiv relaţiile cauzale dintre acestea, se diferenţiază două abordări majore a) inegalităţile în costurile de întreţinere ; şi b) inegalităţile sociale reflectate în modalităţile şi posibilităţile de locuire ale diferitelor clase şi categorii sociale.

a) Abordările centrate pe inegalităţile în costurile de întreţinere analizează procesele sociale prin care diferitele categorii sociale au acces la locuinţe relativ asemănătoare ca suprafaţă şi calitate, dar la preţuri şi costuri diferite. Altfel spus, din cauza efectului discriminativ al pieţei imobiliare, există o diferenţă sesizabilă între preţurile pe care le plătesc membrii diferitelor categorii sociale pentru aceeaşi locuinţă. Studii de caz din SUA demonstrează că piaţa locuinţelor îi discriminează pe membrii minorităţilor etnice sau rasiale (vezi Bianchi, Farley şi Spain, 1986 ; Bullard, 1986 ; Stricker şi Yinger, 1989 ; Feagin şi Melvin, 1994) prin efectul NIMBY (*not in my backyard*), adică prin tendinţa de a păstra o distanţă socială cât mai mare faţă de populaţia de culoare sau de un statut inferior decât majoritatea locuitorilor dintr-un cartier anume. Astfel, pentru a

contracara acest efect, minorităţile indezirabile sunt nevoite să plătească o sumă mai mare. Există cazuri asemănătoare şi în Europa, respectiv România, mai ales în cazul populaţiei de etnie romă.

b.) Inegalităţile sociale reflectate în modalităţile şi posibilităţile de locuire a diferitelor clase şi categorii sociale. O dimensiune foarte importantă o reprezintă ***i.l.***, adică diferenţele în posibilitatea de a accesa locuinţele de o calitate superioară. Se observă tendinţa grupurilor sociale cu statut superior să monopolizeze locuinţele considerate „bune". În paralel, membrii grupurilor sociale aflate la baza structurii sociale sunt constrânşi să trăiască în condiţii inferioare de locuire. ***I.l.*** au astfel o puternică latură economică. Deoarece costurile dobândirii şi întreţinerii locuinţei apar în structura costurilor consumului, sumele alocate pentru locuinţă exclud alte costuri şi nevoi ale gospodăriei : veniturile influenţează în mod direct accesul la locuire (*affordability*), *şi* calitatea locuirii (locuinţă, dotări, acces la uitilităţi publice, vecinătate). Mai mult, numai o parte a factorilor ce determină valoarea locuinţei sunt controlaţi direct de locatar : în preţ sunt incluse şi valoarea terenului, a infrastructurii şi a serviciilor care pot fi accesate în cartier, a prestigiului zonei, a gradului de poluare etc. – aflate în mare parte în afara ariei de influenţă a locatarului (Bounds, 2004, pp. 285-286) şi strâns legate de natura şi statutul comunităţii care populează o anumită zonă a oraşului. Locuirea într-o zonă considerată „bună" – de preţul terenului, dar şi în funcţie de valoarea simbolică pozitivă atribuită cartierului pe harta mentală a populaţiei oraşului în ansamblu – devine o sursă de prestigiu şi implicit de putere a celor care locuiesc acolo, respectiv de excludere. Astfel, inegalităţile nu numai că se produc, dar se şi reproduc (vezi Greer, 1966), respectiv se întăresc.

Greer vorbeşte despre legătura dintre condiţiile de locuire şi structură socială, formulând teza *cercului vicios al locuirii*. Autorul american susţine că din poziţia structurală de locuire derivă anumite posibilităţi şi avantaje apreciate de societate (sau lipsa posibilităţilor şi a avantajelor care cu greu pot fi depăşite). De exemplu, o poziţie de locuire „bună" într-o zonă „bună" este o resursă importantă ce poate fi uşor valorificată. De exemplu, dacă proprietarul unei locuinţe cu o valoare mare pe piaţa imobiliară doreşte să devină mic întreprinzător, atunci locuinţa lui poate funcţiona atât drept capital (la înfiinţarea firmei), cât şi ca mijloc fix (de exemplu, sediul firmei). Mai mult, pentru că activitatea de întreprinzător particular este considerată activitate benefică pentru comunitate în general, societatea îl răsplăteşte prin posibilitatea de a acumula şi mai mult capital material şi simbolic – inclusiv de a avea acces la o locuinţă de o calitate superioară. În opinia lui Greer, cercul vicios apare în modalitatea prin care se face răsplata : celor care desfăşoară activităţi considerate funcţional utile (deci dezirabile) societatea le oferă posibilitatea de a avea acces la condiţii de locuire mai bune, care devin la rândul lor izvoare de resurse materiale şi simbolice. În schimb, o poziţie de locuire inferioară devine o barieră structurală în desfăşurarea unei activităţi apreciate, iar lipsa acesteia va fi sancţionată şi reflectată şi în calitatea locuirii. Astfel, conchide Greer, ***i.l.*** se reproduc, se întăresc (Greer, 1966) şi iau formă în *clase locative (housing classes*) (vezi Szelényi, 1990), în condiţiile în care distribuţia fondului locativ se face exclusiv prin intermediul pieţei imobiliare. Conceptul de clasă locativă permite analiza problemei la nivel macrosocial surprinzând sistemul poziţiilor structurale de locuire. În acest context, Rex (1968) formulează ideea de bază că „în mediul urban, fondul locativ, mai ales de o anumită calitate superioară, întotdeauna se prezintă într-o cantitate redusă, iar membrii

diferitelor grupuri sociale au şanse inegale de a le accesa" (Rex, 1968, *apud* Szelényi, 1990). ***I.l.*** sunt reflectate deci şi în aspectul exterior ale diferitelor zone şi cartiere urbane. Se observă tendinţa tot mai accentuată de ruptură în spaţiul urban : de apariţie a cartierelor sărace, respectiv exclusiviste elitiste, ce ţin de procesele de segregare socială şi spaţială, de ghetoizare, respectiv de suburbanizare şi gentrificare (vezi Marcuse, 1996).

Dar care sunt principalele căi şi sisteme de distribuţie a fondului locativ ?

3. *Principalele mecanisme de distribuţie.* Problematica este strâns legată de rolul şi funcţia instituţiei statului. Există două mecanisme principale. În primul model, pe care îl numim *modelul pieţii libere* (vezi Musil, 1974), numărul necesar al locuinţelor şi calitatea acestora sunt determinate exclusiv de cererea pe piaţa imobiliară liberă. Potrivit mecanismelor de distribuţie mediate de şi prin piaţa liberă, fiecare are acces la locuinţa pe care şi-o permite. Piaţa nu este influenţată în nici un fel de către stat, iar gradul inegalităţilor de locuire este foarte mare. Volumul şi natura cererii sunt determinate de structura bugetelor de familie. Al doilea model este cel *intervenţionist*, în care statul îşi asumă principalul rol în distribuţia fondului locativ, el fiind cel care stabileşte volumul şi calitatea locuinţelor, dar şi principiile şi criteriile de atribuire (Musil, 1974). Desigur, modelele descrise mai sus sunt ideale, în realitate existând o mixtură a celor două.

Dezvoltarea socială este strâns legată de problematica ***i.l.*** În contextul în care o parte însemnată a populaţiei, din cauze structurale sau funcţionale, nu poate să-şi permită o locuinţă adecvată, atunci această situaţie cauzează alte probleme, ca, de exemplu : exodul forţei de lucru necesare, tensiuni interne, un nivel scăzut al consumului, probleme funcţionale ale diferitelor zone urbane, sărăcie şi cartiere sărăce. În România de azi, lipsa acută de locuinţe reprezintă o problemă stringentă. La nivel local, problematica poate fi tratată prin implicarea administraţiei locale în reconfigurarea şi reaşezarea principiilor de distribuţie a fondului locativ conform modelului pieţei libere.

Pásztor GYÖNGYI şi Péter LÁSZLÓ

Inegalităţi economice

Inegalitate, creştere şi dezvoltare economică

O particularitate a tematicii inegalităţilor este aceea de a fi cvasipermanent în atenţia oamenilor. Raportul Dezvoltării Umane (UN, 2005) punctează faptul că atitudinea faţă de inegalitate, asemenea justiţiei sociale, este înrădăcinată în sistemul de valori al unei societăţi şi este supusă schimbării odată cu trecerea timpului. Tematica inegalităţilor este vastă, divizându-se în subdomenii de studiu în funcţie de geneza lor. Între acestea, inegalităţile economice (de venit şi avuţie) au probabil determinările cele mai complexe, reflectându-le şi pe cele noneconomice.

Inegalităţile economice (***i.e.***) şi de venit se referă la disparităţile bunurilor şi veniturilor în cadrul sau între grupuri de persoane, comunităţi sau naţiuni. Problematica este tangentă mai multor domenii cum ar fi politica economică, politicile de protecţie socială, nivelul de trai, dezvoltarea economică sau socială, politicile comerciale sau globalizarea.

Mărimea indicatorilor de inegalitate este adesea un barometru al adecvabilităţii măsurilor sau direcţiilor urmărite în oricare dintre domeniile amintite.

Între cauzele ***i.e.*** sunt identificaţi factori dintre cei mai diverşi. De cele mai multe ori, aceştia au propriile determinări şi se află ei înşişi într-o relaţie cauzală, nu neapărat directă. Între determinanţii ***i.e.*** dintre indivizi se regăsesc :

- potenţialul economic natural în spaţiul în care se găsesc aceştia ;
- amploarea şi structura schimburilor externe ale acestui spaţiu (comerţul şi politica economică) ;
- reglementarea drepturilor de proprietate ;
- profilul diferitelor sectoare ale politicii veniturilor (salariale, de asigurări sociale, sistemul de impozitare) ;
- nivelul general de educaţie/cunoaştere, specificul şi nivelul calificării profesionale al populaţiei ;
- caracteristicile individuale – supuse influenţelor culturale, de gen, religie, rasă, clasă socială.

Complexele determinări ale inegalităţii fac ca egalitatea să fie considerată un caz particular al inegalităţilor (Roemer, 1996).

Pe măsură ce avansăm pe scara puterii de decizie în societate, ***i.e.*** este asumată ca o consecinţă a diferitelor politici distributive ale avuţiei în societate, considerate juste la un moment dat. În anumite circumstanţe, inegalitatea este considerată benefică, asemenea unui anumit nivel al şomajului, ca modalitate de stimulare a competiţiei şi dezvoltării. Ceea ce se urmăreşte de către decidenţi nu este eliminarea ***i.e.***, ci menţinerea sau aducerea lor la un nivel care să stimuleze mai departe dezvoltarea. Prin urmare, ceea ce preocupă deopotrivă decidenţii politici, analiştii, cercetătorii şi opinia publică este consensul asupra unor criterii/cauze în raport cu care se acceptă social situaţii de inegalitate, precum şi dimensiunea „ecoului” economic al acestora – dimensiunea ***i.e.***

Problematica situaţiilor de inegalitate acceptate face obiectul dezbaterilor pe tema justiţiei sociale, în timp ce dimensiunea şi efectele ***i.e.*** sunt nelipsite din discuţiile privind nivelul de trai, creşterea economică şi dezvoltarea. Dezvoltarea, spre deosebire de simpla creştere, presupune nu doar acumulare cantitativă, ci şi valorificarea resurselor naţionale, inclusiv a celor sociale, ca şi accesul şi asimilarea noului, fie el şi resursă, facilităţi aduse de un consum diversificat, oportunitate sau punct de vedere (vezi *dezvoltare socială*).

Până în ultimul deceniu al secolului trecut, inegalitatea şi dezvoltarea economică erau rareori considerate împreună. Paradigma liberală a dezvoltării, dar şi contextul ce a urmat celui de-al doilea război mondial au promovat ideea că rate susţinute ale creşterii economice vor adresa inevitabil şi segmentele sărace ale populaţiei, şi astfel inegalităţile de venit şi avuţie vor fi atenuate pe măsură ce efectele creşterii vor fi asimilate. Imediat după război, prioritară era relansarea economiilor naţionale, integrarea economică a unor segmente largi de populaţie şi creşterea nivelului general de trai. Indicatorul sintetic al unor astfel de performanţe este creşterea venitului mediu pe cap de locuitor.

Spre sfârşitul anilor ’60 economiştii au devenit tot mai interesaţi de efectele creşterii asupra distribuţiei. Una dintre teoriile celebre, care pune în corelaţie dezvoltarea şi ***i.e.***, curba Kuznets – de forma unui U inversat – statuează că rate mici ale creşterii economice duc la creşterea inegalităţii în societate, dar că din cauza imperfecţiunilor pieţei muncii

şi a schimbării ponderii sectoarelor în economie, dincolo de un anumit nivel al ratelor de creştere, inegalitatea va scădea (Bourguignon, 2002). Bine cunoscută, avându-şi geneza cam în aceeaşi perioadă, este şi concluzia Dollar şi Kraay. În baza unor analize comparative macroeconomice aceştia au argumentat că liberalizarea comerţului duce la creşterea venitului mediu, care, la rândul său, se regăseşte în creşterea veniturilor săracilor. De aici concluzia – creşterea economică este în favoarea săracilor (Nye *et al.*, 2002).

Odată acceptate aceste corelaţii, atenţia economiştilor s-a îndreptat spre pârghii de stabilizare macroeconomică şi ajustări structurale a economiilor ineficiente. Ulterior anului 2000, relaţia dintre creştere şi inegalitate s-a reimpus în atenţia oamenilor de ştiinţă, odată cu accentuarea fenomenelor de inegalitate şi excluziune socială. De această dată, discursul a vizat relaţia dintre inegalitate şi dezvoltare socială. Această perspectivă se datorează atât schimbărilor ideologice din jurul justiţiei distributive, cât şi progreselor făcute în măsurarea dezvoltării.

Urmare a primului deceniu de dezvoltare sub egida Naţiunilor Unite (1960-1970), timp în care accentul a fost pus pe dezvoltarea ţărilor în curs de dezvoltare, s-a constatat că jumătatea cea mai săracă a populaţiei nu a beneficiat de efectele acestei creşteri. Autori precum Seers au atras atenţia asupra aspectelor calitative ale procesului de creştere economică şi au punctat faptul că dacă sărăcia, şomajul şi inegalitatea se reduc de-a lungul unei perioade, se poate considera fără îndoială că acea perioadă a fost una de creştere, dar că dacă măcar una dintre cele trei are o evoluţie negativă, atunci ar fi nefiresc să se facă o astfel de asociere (Nafzinger, 2006). În aceeaşi linie, dar mult mai tranşant, Secretarul executiv al Comisiei Economice pentru America Latină şi Caraibe (Josè Antonio Ocampo, februarie 2002) consideră că dezvoltarea economică nu are sens decât dacă promovează bunăstarea şi integrarea socială.

Acest punct de vedere sintetizează în egală măsură teoria lui Sen asupra dezvoltării, care trebuie să aibă ca finalitate asigurarea libertăţilor indivizilor. Între situaţiile în care aceştia nu se pot asigura, Sen include cele în care oamenii nu au hrană adecvată, sunt ignoraţi, sunt şomeri, nu au acces la educaţie – primară şi de specialitate –, au un risc ridicat de deces prematur, le este încălcată libertatea politică, nu au acces adecvat la îngrijiri medicale, nu au apă curentă, nu pot apărea în public fără să le fie ruşine, le este ameninţat mediul înconjurător (Nafzinger, 2006).

Prezenţa acestora echivalează cu prezenţa situaţiilor de sărăcie severă şi excluziune socială. Acestea blochează mai departe posibilitatea adaptării indivizilor la dinamica mediului economic şi social, şi, în plus, sunt responsabile pentru crearea unui climat social şi politic instabil, violent revendicativ, cu rate ridicate de infracţionalitate.

Statistici şi studii mai recente au identificat prezenţa unor astfel de fenomene în lume şi au motivat demararea unor eforturi internaţionale în vederea combaterii lor. Au fost stabilite astfel Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului, având ca orizont anul 2015, între care se regăsesc asigurarea accesului la educaţie primară sau alimentaţie minimală pentru dezvoltare sănătoasă, ca şi reducerea la jumătate a dimensiunii fenomenului sărăciei în lume şi reducerea inegalităţilor.

RDU (2005) observa, că „în contextul unei economii globale tot mai prospere, … mai mult de un miliard de copii trăiesc într-o abjectă sărăcie, cu mai puţin de un dolar pe zi". Mai mult, „40% din populaţia lumii trăieşte din mai puţin de doi dolari pe zi, acumulând laolaltă 5% din venitul global. Cei mai bogaţi 10% oameni ai lumii, provenind în mare parte din ţări cu venituri mari, deţin 54% din veniturile disponibile".

Abordările econometrice au fost provocate să verifice adecvabilitatea schimbărilor ideologice şi să ofere explicaţii pentru statisticile, uneori paradoxale, privind nivelul de trai în lume.

În baza unor studii mai recente, cu date microeconomice, Bourguignon (2002) punctează faptul că ipoteza curbei Kuznets nu se susţine cu claritate. S-a reconfirmat faptul că inegalitatea în distribuţia proprietăţii, rata medie de şcolarizare sau inegalităţile de şcolarizare au efecte asupra nivelului general de inegalitate, dar datele conduc la concluzia că această creştere are efecte diferite, chiar contradictorii, în ceea ce priveşte evoluţia inegalităţii, iar dimensiunea iniţială a ***i.e.*** poate atenua efectele pozitive ale creşterii asupra nivelului general de trai. Nici concluzia Dollar şi Kraay nu este suficient susţinută prin exemplele unor ţări care au experimentat creşteri economice importante (Nye *et al.*, 2002).

Odată acceptată reducerea sărăciei ca scop al dezvoltării, se admite o legătură directă cu creşterea economică şi distribuţia avuţiei în societate. Aceasta deoarece sărăcia are o definiţie absolută şi una relativă. Reducerea sărăciei absolute la un moment dat poate fi determinată de creşterea venitului mediu al populaţiei şi/sau de o (mai accentuată) creştere a veniturilor celor aflaţi în situaţii dezavantajoase economic. Cu alte cuvinte, de reducerea distanţei care îi desparte pe cei săraci de non-săraci. Analiştii fac distincţie între efectul de sporire, proporţional pe diferite surse de venit, care lasă distribuţia venitului mediu relativ neschimbată, şi cel de distribuţie, mai puternic resimţit pe segmentul sărac, independent de fluctuaţia venitului mediu (Bourguignon, 2004).

Se revine astfel la concluzia lui Dollar şi Kraay, de creştere economică favorabilă săracilor (*pro-poor growth*). De data aceasta însă, favorabilitatea nu se referă la beneficiul implicit pe care îl au săracii prin creşterea economică, ci la unul anume adresat lor, realizat prin pârghii specifice sau particularităţi ale creşterii. Deşi pare intuitiv, termenul de *pro-poor growth* are trei nuanţări diferite. Numitorul lor comun este vezarea efectelor creşterii asupra săracilor. Dincolo de acest punct, se oscilează între a constata efecte pozitive asupra veniturilor lor ca urmare a creşterii, a urmări creşterea în aceeaşi măsură a veniturilor la toate nivelurile, respectiv a urmări creşterea mai accentuată/intensă a veniturilor săracilor. RDU (2005), asemenea Woodward şi Simms (2006), susţin doar ultima variantă ca fiind adecvată obiectivelor de dezvoltare.

Este readusă astfel în atenţie competiţia dintre echitatea socială şi eficienţa economică. Bourguignon (2004) arăta că adevărata provocare a unei strategii de dezvoltare, al cărei scop intrinsec este reducerea sărăciei, constă în găsirea combinaţiilor optime între ratele de creştere, profilul şi intensitatea canalelor de redistribuţie către cei aflaţi în situaţii dezavantajoase.

Măsurarea inegalităţii economice

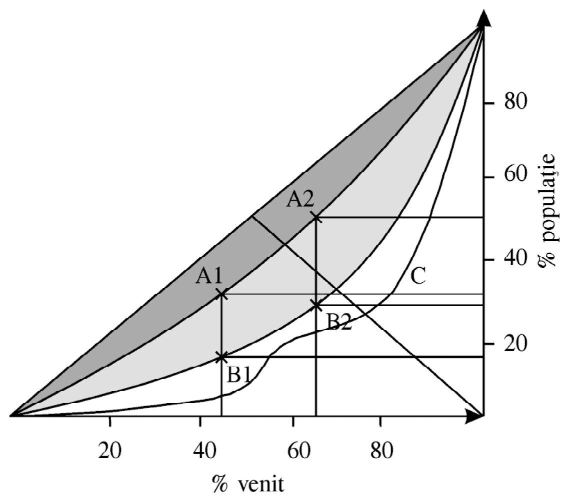
Există două tipuri clasice de măsurare a ***i.e.***

Primul constă în compararea veniturilor a două grupuri. Procedeul presupune mai multe etape : gruparea indivizilor în grupuri/comunităţi şi determinarea dimensiunii lor relative prin raportare la totalul populaţiei ; estimarea monetară a avuţiei fiecărui grup şi determinarea dimensiunii lor relative prin raportare la veniturile totale ale întregii populaţii din care fac parte grupurile ; compararea valorilor procentuale reprezentând populaţia, respectiv veniturile de care dispune.

De exemplu, cât reprezintă veniturile însumate ale populaţiei sub 25 de ani, respectiv ale celor de peste 50 de ani, comparativ cu ponderea acestor segmente în totalul populaţiei. Pe acelaşi principiu se poate determina cât reprezintă veniturile celor care locuiesc în Dobrogea comparativ cu ale celor care locuiesc în Banat, ale lucrătorilor din agricultură comparativ cu ale celor din industria navală, ale nativilor dintr-o anumită ţară comparativ cu cele ale imigranţilor angajaţi şi salarizaţi pe poziţii echivalente, ale locuitorilor din Europa comparativ cu ale celor din Asia de Sud-Vest.

Pentru focalizarea exclusiv pe aspectul economic, s-a căutat identificarea unor segmente general semnificative în acest sens. S-a procedat la ordonarea crescătoare (ipotetică) a indivizilor după nivelul de venit/avuţie după care populaţia astfel ordonată a fost împărţită în grupe egale de câte 5, 10, 20 sau 25%. Primii 5, 10, 20% reprezintă populaţia cu venitul/avuţia cea mai mică, în timp ce ultimii 5, 10 sau 20% reprezintă populaţia cu cel mai mare venit/avuţie. În practică se folosesc frecvent grupările de 10% sau 20%, observând eventual mai în detaliu grupa cea mai săracă, respectiv cea mai bogată prin delimitarea în continuare a primilor/ultimilor 5 sau chiar 1%. Pentru grupele astfel determinate se calculează ponderea venitului/avuţiei disponibile din total venituri/avuţie la nivel naţional/regional/internaţional : cu cât sunt mai mici aceste rapoarte, cu atât mai egalitară este distribuţia veniturilor.

Aria valorilor reale ale acestui indicator indică variaţii mari ale nivelurilor de inegalitate în lume. Stilwell (2002) citează rapoarte ale Naţiunilor Unite pentru exemplificarea acestei variaţii astfel : 5 : 1 sau 6 : 1 în ţările scandinave, 10 : 1 în Marea Britanie, 12,5 : 1 în Australia, 17 : 1 în SUA, 42 : 1 în Africa de Sud sau 49 : 1 în Brazilia.



Cea de-a doua măsură clasică este indicele Gini, măsură propusă de cercetătorul italian la mijlocul secolului trecut. Indicele exprimă numeric mărimea suprafeţei dintre diagonala cadranului având ca axe procentul de venit reprezentat de diferite grupe (pe orizontală) şi cel al populaţiei (pe verticală) şi curba Lorenz (vezi graficul alăturat). Aceasta din urmă este o linie curbă aflată sub diagonală şi marchează creşterea părţii de venit disponibil odată cu adăugarea unei subdiviziuni (1, 5, 10, 20, 25%) în populaţia de analiză. Teoretic, indicele Gini ia valori între 0 (caz de egalitate perfectă, fiecare individ deţine/controlează acelaşi nivel al veniturilor) – când curba Lorenz s-ar suprapune cu

linia diagonală– şi 1 (când un singur individ/subdiviziune deţine întregul venit disponibil în societate) – când curba Lorenz s-ar suprapune cu axa OX până la adiţia ultimei subdiviziunii, care deţine tot venitul (care s-ar adăuga ultima, populaţia fiind iniţial ordonată crescător după venit). Aceste două valori sunt teoretice, dar explicarea lor face utilizarea acestei măsuri transparentă şi pentru nespecialişti.

În grafic, curba punctelor B, aflată mai departe de diagonală, indică un nivel de inegalitate mai mare decât cea pe care se află punctele A. Cu cât valorile indicelui Gini sunt mai mici cu atât venitul disponibil în societate este mai egal distribuit. Nivelul valorilor mici, întâlnite în situaţiile reale este de 0,15-0,20 (în fostele ţări socialiste), în timp ce valorile mari ajung la 0,50-0,60, indicând o distribuţie accentuat inegală a avuţiei în societate (în unele ţări africane sau ale Americii de Sud, ca şi nivelul de inegalitate la nivel global) (vezi tabelul nr. 1).

De asemenea, curba Lorenz nu are în mod necesar o distribuţie „în oglindă" faţă de linia punctată: ea poate avea o formă precum cea a curbei C. În acest din urmă caz, ruperile în continuitatea curbei indică distanţe inegale între grupuri în termeni de venit. În funcţie de nivelul de venit la care se întâlnesc, acestea pot „împărţi" în două sau mai multe segmente, nu neapărat egale, populaţia unei ţări. În zona veniturilor mici indică fenomene de sărăcie extremă, care se pot reflecta în valori mari ale sărăciei relative. Pe zona veniturilor mari pot indica existenţa unui segment, mai mic sau mai mare, de bogaţi detaşat de segmentul apropiat lor.

O curbă Lorenz de tip C indică guvernanţilor unei ţări zonele de destinaţie, respectiv sursele redistribuirii. Dimensiunea distanţei în termeni de venit dintre cei bogaţi şi segmentul imediat apropiat poate oferi indicii despre intensitatea progresivităţii impozitării veniturilor şi dacă aceasta trebuie să fie uniformă sau nu. O privire asupra structurii veniturilor celor bogaţi poate indica în plus care sunt veniturile asupra cărora este mai potrivit a se focaliza impozitarea. Spre exemplu, absenţa unei discontinuităţi marcante pe zona veniturilor mari poate justifica adecvabilitatea unei progresivităţi uniforme a impozitării odată cu creşterea veniturilor. Chiar şi în prezenţa ei însă, o politică liberală poate considera a nu fi necesară redistribuirea decât în mică măsură, şi atunci, în baza respectării libertăţilor individuale sau a stimulării capabilităţilor personale de dezvoltare, se poate opta pentru o impozitare mai puţin agresivă pe zona veniturilor mari.

Mai trebuie spus că, deşi măsurarea inegalităţilor se face prin proceduri relativ simple, rezultatele sunt tratate adesea cu prudenţă.

Dincolo de înregistrările încă sărace în plan transversal, pe subgrupe determinate în funcţie de diferite criterii, şi longitudinal, odată cu creşterea orizontului de timp, prudenţa în abordarea indicatorilor de ***i.e.*** se datorează dificultăţilor de estimare a avuţiei/venitului total disponibil la nivelul unui grup într-un spaţiu şi loc date. Aceste dificultăţi rezidă în varietatea şi specificul surselor de constituire a avuţiei, ca şi în abilitatea instituţiilor statistice de a înregistra riguros şi detaliat aceste surse (Ilie, 2004).

Asemenea lui Burgouignon, care a observat în timp schimbările produse de analize prin renunţarea la indicatorii macro, şi alegerea celor microeconomici, şi Seers atrăgea atenţia (Nafzinger, 2004) că mult timp guvernanţii nu au fost preocupaţi de fenomenele de excluziune socială, nu pentru că ele n-ar fi existat, ci pentru că nu erau cunoscute, mai ales ca extindere. Dat fiind că nu se puteau identifica segementele aflate în această situaţie, Seers spune că în analize s-a abuzat de indicatori macroeconomici, utili în comparaţii

internaţionale (dacă se construiesc pe aceleaşi baze) sau în dinamica generală a ***i.e.***, dar incapabili să nuanţeze informaţiile în spaţiul naţional.

Diversitatea veniturilor a determinat decidenţii în materie de statistică internaţională să propună înlocuirea indicatorului de venit cu cel de consum, ca măsură a avuţiei indivizilor. Subiectul este extrem de sensibil în contextul măsurării nivelului de trai în vederea implementării unor metode de intervenţie socială. Se consideră, în principiu, că indicatorul de cheltuieli este mai „curat" decât cel de venituri, că este mai obiectiv (deşi nu neapărat mai uşor de calculat). Oricum, indicatorul de consum este mai omogen şi totodată mai „palpabil" decât cel al veniturilor, pentru că se referă strict la nevoia de consum pe care indivizii trebuie să şi-o satisfacă (Ilie, 2002). În multe ţări se calculează ambii indicatori, în timp ce altele au expertiza necesară doar pentru calculul uneia dintre variante. De aceea, comparaţiile internaţionale menţionează explicit care dintre aceste măsuri este folosită. Cu toate acestea, publicaţiile internaţionale atrag rereori explicit atenţia asupra faptului că indicatorii de inegalitate obţinuţi pe baza estimării consumului sunt în general mai mici decât cei care s-ar obţine, pentru aceeaşi ţară, pe baza veniturilor.

În afara acestor măsuri clasice, în analizele de detaliu se folosesc şi indicatori precum indicele Theil sau indicii Atkinson (Champernowne şi Cowell, 1998), ca şi coeficienţii de concentraţie a diferitor surse de venit (Milanović, 1999). Aceştia măsoară gradul în care o anume sursă de venit se aglomerează/concentrează într-o anumită parte a distribuţiei veniturilor disponibile. Indicele Gini este un caz particular al acestor coeficienţi (Milanović, 1998; Wagner, 1998), măsurând gradul în care venitul disponibil total se concentrează într-o anumită parte a distribuţiei sale. Coeficienţii de concentraţie dau posibilitatea identificării sursei de venit responsabile de variaţia cea mai mare a inegalităţii.

Utilizarea procedurilor de măsurare a inegalităţilor

Măsurarea inegalităţii se face periodic, urmărind evaluarea măsurilor care influenţează distribuţia/redistribuţia avuţiei în societate sau a politicilor economice. Măsuri mai de detaliu ale evoluţiei inegalităţilor pot urmări sursele variaţiilor mari ale ***i.e.*** între indivizi, pe fondul accentuării indicatorului general al inegalităţilor, care însoţesc de regulă orice proces de tranziţie, indiferent de natura lui. Un cunoscut exemplu este cel prezentat de Milanović (2001), în analiza sa asupra efectelor tranziţiei, ca urmare a căderii regimului comunist în câteva ţări est-europene. Acelaşi model face subiectul unei teze de doctorat realizate în 2004 pentru situaţia României (Ilie, 2004, în manuscris, ICCV). Ambele modele diferenţiază veniturile de piaţă şi cele redistribuite şi calculează coeficienţii de concentraţie a diferitelor surse de venit.

Astfel de măsuri pot sta la baza evaluării măsurilor redistributive nou implementate prin calcularea coeficienţilor de concentraţie pre- şi post- implementare pecum şi identificarea modului în care valoarea coeficienţilor s-a schimbat între cele două momente.

Pentru situaţia României între 1995 şi 2002, analiza a confirmat o mai inegală distribuire a veniturilor de piaţă, expuse mecanismelor cererii şi ofertei, dar şi evoluţia diferită pe subtipuri ale acestora: salariile au tins să se concentreze pe segmentul veniturilor mari, în timp ce veniturile pe cont propriu au tins să se aplatizeze, să aibă o distribuţie mai egalitară de-a lungul perioadei analizate. Se poate considera astfel că acestea din urmă, în mare măsură expresia activitaţilor antreprenoriale la scară mică,

chiar ocazionale, au fost o modalitate tot mai puţin eficientă pentru creştere nivelului de trai al indivizilor. Firesc, veniturile redistribuite au tins să fie mai puternic concentrare pe segmentul veniturilor mici, cu excepţia pensiilor – într-o mai mare măsură corelate cu veniturile de piaţă (prin mecanismele determinării lor).

La nivel internaţional, analizele de detaliu ale cauzelor evoluţiilor inegalităţii vizează identificarea zonelor cu evoluţii sau involuţii ale indicelui Gini, precum şi procesele economice locale/regionale care le-ar fi putut genera.

În studiile internaţionale se folosesc trei tipuri de măsurare a inegalităţilor (Loungani, 2003). Primul este măsurarea inegalităţii în spaţiul naţional, determinată de obicei printr-una dintre cele două abordări clasice.

Un al doilea procedeu de măsurare se referă la simpla observare a veniturilor medii în diferite ţări, de-a lungul aceleiaşi perioade. Asemenea determinării nivelului de venit naţional, nici exprimarea convenţională comparabilă a veniturilor medii în diferite ţări nu este procedural facilă. Odată convenit asupra unei proceduri, s-a constatat că venitul mediu naţional în unele ţări creşte mai repede decât în altele. Loungani citează observaţia lui Prichett care – în baza constatării creşterii distanţei (în termeni de venit mediu per capita) dintre ţările tradiţional considerate bogate, respectiv sărace – descrie ultimele decenii ca pe o eră a divergenţei.

Al treilea tip de exprimare a inegalităţii în plan mondial este măsurarea inegalităţii globale, de fapt o măsură a inegalităţii între fiecare dintre locuitorii planetei. În acest caz, graniţele naţionale sunt virtual inexistente şi fiecare individ are aceeaşi importanţă ca oricare altul din lume. Surprinzător pentru o mare parte dintre nespecialişti, o astfel de abordare indică reducerea inegalităţii în lume, ceea ce i-a făcut pe o parte dintre teoreticieni că considere ultimele decenii o eră a convergenţei. Îmbunătăţirea semnificativă a unor indicatori de bază ai sănătăţii, cum este speranţa de viaţă, şi accesul la educaţie a unor noi segmente de populaţie sunt argumente suplimentare pentru susţinătorii erei convergenţei.

Cum se explică aceste diferenţe ? Prin aceea că o serie de creşteri semnificative ale nivelului de trai în ţări cu o populaţie de 2 milioane de locuitori pot să treacă neobservate, după cum creşteri continue ale venitului mediu per capita în ţările dezvoltate pot conduce la accentuarea inegalităţii globale dacă în ţări precum China, numărând o cincime din populaţia globului, nu se întâmplă nimic în privinţa nivelului de trai. China şi întreaga regiune a Asiei de Sud-Est au cunoscut însă spre sfârşitul secolului trecut una dintre cele mai spectaculoase creşteri economice. Efectele pozitive vizibile în nivelul de trai al unei atât de numeroase populaţii a condus la reducerea decalajelor economice dintre locuitorii planetei, consideraţi global.

Astfel măsurată, relaţia dintre inegalitate şi cauzele economice care o generează se analizează diferit, după cum se manifestă în spaţiul naţional, respectiv internaţional.

Inegalitatea în spaţiul internaţional

În spaţiul internaţional, locuitorii diferitor ţări au accces la resurse diferite, contexte economice diferite, ceea ce-i poate avantaja sau dezavantaja în poziţionarea pe scara mondială a veniturilor. Pe de o parte, este vorba de resurse naturale naţionale, iar pe de

alta, de nivelul de dezvoltare economică a ţării, de gradul de deschidere spre comerţul internaţional şi, mai ales, de poziţia ocupată, odată realizată deschiderea spre scena relaţiilor comerciale internaţionale.

Problematica inegalităţilor pe plan internaţional a fost adusă intens în discuţie odată cu emergenţa actualului val al globalizării. Deşi o abordare la modă, globalizarea este un proces cu istorie îndelungată, strâns legată de dezvoltarea comerţului internaţional. Autori precum Coatsworth (2004) şi Williamson (2002) plasează începuturile procesului de globalizare la momentul debarcării lui Columb în America de Sud, identificând de atunci patru etape ale acestui proces : 1492-1820, 1820-1913, 1913-1950, după 1950. Pentru cea din urmă etapă, Williamson distinge două subperioade : înainte şi după sfârşitul anilor '60.

În ecuaţia relaţiilor comerciale internaţionale, nivelul de dezvoltare al ţărilor participante la schimb a contat întotdeauna. Am putea spune că a fost cel care le-a generat în baza unui principiu elementar : cel (mai) bogat avea interesul şi dispunea de resurse pentru a căuta materii prime, forţă de muncă sau pieţe de desfacere, de a-şi consolida sau spori puterea economică, fie el stat sau firmă. Pe de altă parte, populaţia din zone sărace, fără speranţa de a-şi depăşi situaţia de precaritate economică, alegea să migreze spre zonele mai dezvoltate, cu o economie comparativ mai dinamică. Astfel de procese au fost repetitive de-a lungul istoriei, mobilul lor fiind acelaşi – dezvoltarea. Ambele fluxuri migratorii – al capitalului dinspre ţări bogate către cele mai puţin dezvoltate, respectiv al forţei de muncă în sens invers – se observă şi în prezent. Cele două fluxuri au fost încurajate în zilele noastre, pe de o parte, de abordarea liberală a dezvoltării, relansată în relaţiile internaţionale odată cu colapsul societăţilor socialiste şi de exemplul de dezvoltare al unor ţări din America Latină şi Asia de Sud-Est, iar pe de alta, de procesul de extindere al UE.

Aceasta susţine oportunitatea deschiderii pieţelor naţionale pentru formarea uneia internaţionale prin liberalizarea comerţului şi a investiţiilor. Într-un curent general pro liberalizării, singurele pârghii redistributive admise, prin care se poate evita/redresa o distribuţie accentuat inegală, sunt investiţiile publice în educaţie şi sănătate (Williamson, 2000). Se consideră că o piaţă internaţională puternic interconectată prin comerţ şi investiţii va conduce spre o distribuţie mai egalitară a avuţiei în lume odată ce tot mai mulţi – ţări şi indivizi – vor avea acces la „cunoaştere" prin impactul cu tehnologia avansată şi informaţii (Wade, 2001).

Istoria globalizării arată că fiecare dintre etapele globalizării a avut ca efecte creşteri semnificative ale productivităţii muncii şi îmbunătăţirea generală a nivelului de trai. Doar că nu imediat şi nu pentru toată lumea. Coastworth (2004) arăta chiar că, într-un prim moment, doar o mică parte a populaţiei beneficiază de efectele pozitive ale deschiderii spre pieţele internaţionale, majoritatea având de fapt de pierdut (SAPRIN, 2000). Momentul şi natura schimburilor comerciale vizate prin deschiderea economiilor naţionale către piaţa internaţioală sunt de asemenea esenţiale pentru creşterea nivelului de trai al populaţiei şi creşterea economică a ţărilor care optează pentru deschiderea economiei (Wood, 1967, *apud* Williamson, 2002).

Inegalitatea în spaţiul naţional

În spaţiul naţional este de presupus că toţi cetăţenii au acces la acelaşi tip de resurse. În acest context, caracteristicile procesului de distribuţie şi cel redistributiv al avuţiei în societate au un rol decisiv în formarea şi explicarea inegalităţilor dintre indivizi.

Urmărind să respecte ceea ce se consideră a fi o distribuţie justă din punct de vedere social, teoriile bunăstării variază semnificativ de la un moment şi loc la altul. Barr (1993) arăta că varietatea teoriilor distributive rezidă în subiectul sau aspectul în funcţie de care se urmăreşte asigurarea egalităţii. Între aspectele enumerate de Barr cel mai important, care a delimitat de-a lungul timpului teoriile justiţiei distributive în două mari direcţii, este cel a oportunităţii intervenţiei statului în asigurarea bunăstării sociale : intervenţia statului sau acţiunea liberă a pieţei constituie cea mai potrivită modalitate de ajustare a situaţiilor-problemă ce ţin de distribuţia avuţiei la nivel naţional ? Chiar dacă răspunsul este în favoarea intervenţiei statului, rămâne în continuare de discutat :

- cât de prezent trebuie să fie acesta în distribuţia şi redistribuţia resurselor şi a rezultatelor ;
- dacă intervenţia trebuie să fie mai intens distributivă sau mai intens redistributivă ;
- dacă aceasta trebuie să prevină sau să amelioreze o situaţie de dificultate ;
- dacă formarea fondurilor destinate acoperirii situaţiilor de risc economic şi social trebuie să fie grija fiecărui individ faţă de posibilele situaţii de dificultate cu care s-ar putea confrunta şi prin urmare fondurile să fie private sau să fie o expresie a solidarităţii sociale, deci să fie publice ;
- dacă măsurile de suport social trebuie să fie universale, acordate în virtutea unui principiu, sau să se adreseze doar acelora care fac dovada că nu pot depăşi singuri situaţia de dificultate în care se află ;
- dacă acest suport trebuie să fie determinat în funcţie de performanţele economice ale individului în timpului vieţii sale active sau să vizeze asigurarea unui minim necesar ;
- mărimea ajutorului oferit de societate.

Teoriile bunăstării au fundamentat abordarea de tip statul bunăstării, în virtutea căreia între preocupările statului se numără explicit asigurarea bunăstării cetăţenilor săi. În esenţă, aceasta justifică şi încurajează intervenţiile de tip redistributiv ale statului, justificate prin mecanisme asiguratorii sau de suport social, pentru a susţine indivizii ajunşi în situaţii de risc social. Această abordare are o istorie de mai bine de 100 de ani, dar a cunoscut o dinamică deosebită după cel de-al doilea război mondial. După acest moment, statul bunăstării a cunoscut perioada sa de aur, pe cea de criză şi, după 1990, revirimentul. În paralel cu diferitele faze ale evoluţiei statului bunăstării, modalităţile de susţinere s-au diversificat, au fost mai generoase sau mai restrictive, după cum existau sau nu fonduri şi suport ideologic pentru cererea socială la un moment dat.

Mishra (1999) observa că dezvoltarea statului bunăstării s-a făcut în paralel cu extinderea mişcării şi ideilor socialiste în lume. Într-un astfel de context, capitalismul a fost provocat să propună soluţii acceptabile social la probleme precum şomajul de masă, securitatea socială sau consumul colectiv de bunuri şi servicii. Reperele statului bunăstării au fost proiectate în ţări care blamau săracul şi-l considerau responsabil de situaţia sa economică. Atât Raportul Beveridge, cât şi modelul keynesian, ambele aflate la temelia

construcţiei statului bunăstării, au propus soluţii sociale la situaţii de criză ale pieţei, fără a submina însă organizarea capitalistă a economiei. De asemenea, războiul declarat sărăciei în SUA la mijlocul anilor ’60 (*war on poverty*) a fost o concesie făcută de guvernul american, care încerca să obţină stabilitate şi susţinere socială în contextul ameninţării socialiste (Waddan, 1997). În aceste perioade, argumentele care servesc scopurilor echităţii sociale au estompat imperativele eficienţei economice ale guvernelor.

Perioada de criză a statului bunăstării, când resursele financiare naţionale acopereau tot mai greu cererea socială în creştere, a fost marcată de revirimentul curentului liberal, manifest prin restricţionarea politicilor de protecţie socială a individului, prin măsuri precum :

- frecventul recurs la metode de testare a mijloacelor şi la programe de tip *workfare* ;
- acordarea ajutoarelor în sumă fixă, independent de veniturile anterioare ;
- reducerea cuantumului beneficiilor ;
- restrângerea eligibilităţii (mai ales a transferurilor pentru apariţia situaţiilor de incapacitate de muncă, a pensionării anticipate) la schemele de protecţie socială, prin creşterea vârstei de pensionare, a duratei minime de cotizare ;
- reducerea duratei de acordare a beneficiilor sociale ;
- vitalizarea sistemelor private de asigurare.

Supravieţuirea statului bunăstării a făcut necesare concesii de ambele părţi. De o parte trebuiau găsite justificări pentru reducerea cheltuielilor sociale în creştere, de cealaltă trebuia prevenită accentuarea fenomenului de polarizare economică şi socială şi contracararea excluziunii sociale chiar şi în ţări cu o economie dinamică şi un nivel general de trai ridicat.

Declinul societăţilor socialiste a intensificat odată în plus măsurile cu caracter liberal, deoarece, crede Mishra, capitalismul a avut mai puţine motive să se justifice pentru „eşecurile pieţei”, astfel încât, „nu este surprinzător că, în multe ţări, au fost acceptate niveluri tot mai ridicate ale insecurităţii, sărăciei şi inegalităţii, fără consecinţe politice” (Mishra, 1999, p. 3).

Revirimentul statului bunăstării este strâns legat şi justificat de accentuarea şi perpetuarea unor niveluri de inegalitate în creştere la nivel naţional. Nevoia de intervenţie socială a fost reclamată nu doar de susţinerea celor aflaţi în situaţii de risc economic – fără loc de muncă, cu nivel de educaţie scăzut şi prin urmare cu şanse minime de a-şi găsi un post, cei cu incapacitate de muncă, sau a celor care nu răspund tuturor condiţiilor de eligibilitate pentru a avea acces la schemele de asigurări sociale –, ci şi de nevoia de a preveni situaţiile de excluziune socială la ambele capete ale distribuţiei veniturilor şi de a păstra coeziunea socială.

Primele au atras atenţia fenomenele de excluziune socială a celor aflaţi în zona veniturilor mici. Aceştia nu doar că pierdeau progresiv şansele de a reveni pe piaţa muncii şi de a dobândi astfel libertatea şi securitatea economică, dar aceleaşi perspective sumbre se profilau şi pentru generaţia care le urma. Într-o succintă analiză privind perpetuarea ***i.e.*** Teanor atrăgea atenţia nu numai asupra mecanismelor prin care programele de tip *workfare* perpetuează excluziunea socială la capătul inferior al distribuţiei veniturilor şi reduc şansele beneficiarilor lor de a-şi depăşi vreodată condiţia, dar forţează formarea elitelor universitare, a celor înalt calificaţi. Aceştia din urmă tind să se grupeze în ceea ce el numeşte „overclass”, un segment la fel de îngust şi de izolat, în

scheme private de asigurare, spaţii şi moduri de petrecere a timpului, dar şi rezidenţiale, ca şi cei care formează „underclass"-ul, situat însă la capătul opus al distribuţiei veniturilor şi al avuţiei.

Fenomenele de excluziune socială, în ansamblul lor, sunt considerate responsabile pentru creşterea instabilităţii sociale – greve, conflicte sociale şi interetnice, rate ridicate ale criminalităţii, erodarea stării de sănătate a grupurilor afectate, erodarea capitalului social şi diluarea coeziunii sociale (Putnam, 2000 ; Giddens, 2001 ; Stilwell, 2002). În plus, guvernele naţionale pot obţine mai uşor susţinerea politicilor economice pe care le au în vedere într-o societate coezivă şi stabilă social. Cele două tipuri de argumente arată de ce controlul ***i.e.***, prevenirea perpetuării şi extinderii lor trebuie să se regăsească între preocupările prioritare ale guvernelor naţionale.

Tabelul nr. 1

Niveluri ale inegalităţii în lume, 2000-2002 (RDU, 2005)

Ţara	**Anul**	**Gini**	**Cei mai săraci 10%**	**Cei mai săraci 20%**	**Cei mai bogaţi 20%**	**Cei mai bogaţi 20%**
Albania	2002 [a,b]	28,2	3,8	9,1	37,4	22,4
Argentina [e]	2001 [c,d]	52,2	1	3,1	56,4	38,9
Brazilia	2001 [c,d]	59,3	0,7	2,4	63,2	46,9
Bulgaria	2001 [c,d]	31,9	2,4	6,7	38,9	23,7
Camerun	2001 [a,b]	44,6	2,3	5,6	50,9	35,4
Chile	2000 [c,d]	57,1	1,2	3,3	62,2	47
China	2001 [a,b]	44,7	1,8	4,7	50	33,1
Croaţia	2001 [a,b]	29	3,4	8,3	39,6	24,5
Estonia	2000 [c,d]	37,2	1,9	6,1	44	28,5
Finlanda	2000 [c,d]	26,9	4	9,6	36,7	22,6
Germania	2000 [c,d]	28,3	3,2	8,5	36,9	22,1
Ungaria	2002 [a,b]	26,9	4	9,5	36,5	22,2
Indonezia	2002 [a,b]	34,3	3,6	8,4	43,3	28,5
Italia	2000 [c,d]	36	2,3	6,5	42	26,8
Lituania	2000 [a,b]	31,9	3,2	7,9	40	24,9
Mexic	2000 [a,b]	54,6	1	3,1	59,1	43,1
Moldova	2002 [a,b]	36,9	2,7	6,8	44,1	28,4
Nicaragua	2001 [a,b]	43,1	2,2	5,6	49,3	33,8
Norvegia	2000 [c,d]	25,8	3,9	9,6	37,2	23,4
Paraguay	2002 [c,d]	57,8	0,6	2,2	61,3	45,4
Portugalia	1997 [c,d]	38,5	2	5,8	45,9	29,8
România	2002 [a,b]	30,3	3,2	7,9	41	26,1
Federaţia Rusă	2002 [a,b]	31	3,3	8,2	39,3	23,8
Africa de Sud	2000 [a,b]	57,8	1,4	3,5	62,2	44,7
Suedia	2000 [c,d]	25	3,6	9,1	36,6	22,2
Turcia	2000 [a,b]	40	2,3	6,1	46,7	30,7
SUA	2000 [c,d]	40,8	1,9	5,4	45,8	29,9

Susţinătorii abordării neoclasice a dezvoltării promovează ipoteza creşterii economice ca panaceu al sărăciei şi excluziunii sociale. Fără să conteste efectele benefice ale creşterii economice asupra nivelului de trai în general sau ale efectelor pozitive ale contactului cu tehnologia avansată şi investiţiile, suporterii perspectivei sociale, ca element esenţial în ecuaţia dezvoltării, atrag atenţia asupra faptului că aceasta, singură, nu este suficientă.

Deşi inegalitatea globală este în scădere (şi ca urmare a deschiderii naţionale către piaţa internaţională şi a accesului capitalului şi a tehnologiei în noi teritorii) ghetourile sau *slum*-urile nu au dispărut. Modul de viaţă al unor triburi din ţări subsahariene fac încă obiectul unor emisiuni documentare privind supravieţuirea prin vânătoare. Sen observă ca un bărbat din Harlem are mai putine şanse sa depăşească vârsta de 40 de ani, decât unul din Bangladesh. Ratele ridicate de criminalitate şi instabilitatea mediului în care trăieşte reduc în foarte mare măsură avantajele de care primul ar putea beneficia ca urmare a nivelului general de trai ridicat al SUA (Nafzinger, 2006).

Indicatorul de inegalitate este prin natura sa sintetic şi tinde să atenueze existenţa situaţiilor cu risc social şi economic ridicat. Studii recente susţin necesitatea focalizării pe date microeconomice, odată ce în lume s-au făcut progrese remarcabile privind înregistrările statistice în acest sens. Focalizarea pe date macro- este inutilă guvernării locale, deoarece ea nu serveşte scopurilor intervenţiei rapide, pe termen scurt, în etapa formării situaţiilor cu risc social.

Continuitatea consistentă a creşterii se bazează pe stabilitate şi coeziune socială şi politică, situaţii cu atât mai greu de realizat, cu cât clivajele dintre diferite segmente ale societăţii sunt mai adânci. Se vorbeşte despre creşterea economică în favoarea săracilor (*pro-poor growth*), ca indicator al progresului economic real, astfel încât inegalitatea să nu devină o frână în calea dezvoltării.

Simona ILIE

Instituții

Instituţiile (***i.***)reprezintă unul dintre conceptele-cheie ale sociologiei generale, fiind un instrument fundamental al ştiinţelor sociale. ***I.*** sunt structuri de interacţiune care au drept scop satisfacerea nevoilor sociale primare. Dintre aceste nevoi putem enumera socializarea celor din noile generaţii, producerea şi distribuirea bunurilor şi a serviciilor, menţinerea ordinii sociale ş.a. Universităţile, spitalele, Armata, Biserica, parlamentul, căsătoria, profesia, securitatea socială şi multe altele intră în categoria ***i.***

Existenţa şi funcţionarea corespunzătoare a ***i.*** reprezintă o condiţie a dezvoltării sociale. Astfel, configurarea instituţională reprezintă principala problemă practică în societăţi precum cea românească. Fiind generatoare de ordine, instituţionalizarea se opune entropiei sociale crescute, care macină capacitatea şi aşa redusă de reacţie colectivă concertată şi eficace. Sumă a dezvoltării politice, economice, culturale etc., dezvoltarea socială este dependentă de ***i.*** În absenţa unei armături instituţionale solide, am fi nevoiţi să acţionăm pe un teren friabil în care datele problemelor s-ar modifica fără încetare.

Ce sunt instituţiile

Ca şi în cazul altor concepte sociologice, când utilizăm termenul „instituţii", avem reprezentarea fie a unor reguli cu mare capacitate de impunere, fie a unor organizaţii cu vastă cuprindere. Sensul sociologic principal al ***i.*** trimite la manierele fundamentale de organizare, la regulile constitutive ale societăţii. Unii autori utilizează termenul instituţie pentru a desemna asociaţii fie cu o cuprindere deosebită ca mărime, fie având o importanţă aparte. Alţii identifică ***i.*** cu efectele lor asupra contextului social, cultural sau istoric.

I. reprezintă o formă de organizare socială. Prin organizare înţelegem aici secvenţe standardizate de interacţiune. Ca model social, o ***i.*** este semnul unui proces specific de reproducţie socială. Atunci când îndepărtarea de model este combătută într-o manieră anume (prin controale activate în mod repetitiv, construite social, adică printr-un set de recompense şi de sancţiuni), ne referim la model ca fiind instituţionalizat. Altfel spus, „instituţiile sunt acele modele sociale care atunci când se reproduc cronic îşi datorează supravieţuirea proceselor sociale de autoactivare" (Jepperson, 1991, p. 145). Astfel, ***i.*** nu se reproduc prin acţiune în sensul intervenţiei colective într-o convenţie socială. Odată instituţionalizate, practicile nu mai reclamă mobilizare şi intervenţie repetitivă pentru a se perpetua.

O practică este sau nu o ***i.***, în funcţie de mai mulţi factori (Jepperson, 1991):

- În funcţie de contextul social particular, aceeaşi practică poate fi o ***i.*** într-o societate – de exemplu, votul în America, care nu are nevoie de intervenţia constantă a politicului, ci vine de la sine – şi poate să nu fie ***i.*** într-o alta, unde este nevoie de intervenţie constantă pentru menţinerea sa.
- Într-un sistem ce are mai multe niveluri de organizare, nivelurile supraordonate pot opera ca ***i.*** raportat la nivelurile subordonate de organizare.
- Caracterul de ***i.*** al unui element social – universitate, căsătorie etc. – este dependent şi de distanţa spaţială sau socială, de apropierea fizică sau sentimentală, de rudenii.
- Dacă un element social este sau nu o ***i.*** depinde şi de relativa sa centralitate, în sisteme nucleele fiind ***i.*** în raport cu periferiile. Astfel, o asociaţie poate fi mai mult o ***i.*** pentru un non-membru decât pentru un membru. Cu cât o practică este mai dificil de schimbat de către cineva, cu cât o poate influenţa mai puţin şi cu cât este mai mult influenţat de ea, cu atât acea practică este o instituţie în raport cu respectiva persoană.

Din cele de mai sus nu putem trage însă concluzia că orice practică rezistentă în timp parcurge procesul de instituţionalizare. Există şi modele sociale a căror persistenţă nu este asigurată prin procese reproductive autoactivate, aşa cum se întâmplă în cazul ***i.*** Pot exista consecinţe neintenţionate, chiar dacă persistente, dar care nu sunt modele ce se reproduc perpetuu.

De ce avem nevoie de instituţii

I. reprezintă resurse esenţiale, în măsură să ofere mijloacele de a rezolva problemele sociale şi de a depăşi conflictul social. Ele sunt reguli sociale impuse fie cu ajutorul legilor, fie prin intermediul altor mecanisme de control social, oferind o platformă de rezolvare a conflictelor în calitatea lor de modele normative de comportament. Aşa cum arată Mantzavinos (2004), incapacitatea noastră de a reacţiona mai flexibil în raport cu complexitatea mediului social ne face să adoptăm – conştient sau nu – reguli ca soluţii la probleme sociale. Capacitatea ridicată de adaptare a omului, posibilitatea de a lua decizii creează dificultăţi. Definind modele de comportamente normative împărtăşite de indivizi, pe de o parte ***i.*** eliberează individul de nevoia de a repeta decizii, iar pe de altă parte, reduc entropia socială prin diminuarea impactului subiectivităţii. Ca reguli constitutive ale socialului, ***i.*** contribuie la agregarea aşteptărilor, oferă o aproximare a ceea ce va fi sau nu va fi, reducând incertitudinea agenţilor. Ele ne ajută să interpretăm corect diverse situaţii şi să anticipăm ceea ce este posibil să se întâmple sau să nu se întâmple. În context instituţional, putem acţiona mai uşor, nemaifiind nevoiţi să elaborăm judecăţi ad-hoc. Cei mai mulţi oameni îşi cresc beneficiile atunci când trăiesc într-un mediu în care predicţiile sunt posibile.

I. nu sunt doar structuri de constrângere. Orice ***i.*** oferă capacitate, dar simultan exercită şi control. În ***i.*** se stabileşte în mod constant un raport între libertate şi constrângere, aşa cum se întâmplă în multe alte segmente ale vieţii sociale. Practic, toate ***i.*** implică existenţa unei ţesături, care include atât secvenţe programate, cât şi reguli, stabilind împreună identităţi, dar şi rutine corespunzătoare acelor identităţi (Jepperson, 1991).

I. sunt aranjamente sociale create pentru a soluţiona conflicte potenţiale. Acest potenţial pentru conflict este evident în mod particular în cazul ***i.*** ce se ocupă de jurisdicţia asupra producerii şi distribuirii valorilor esenţiale : sănătate, pace, putere, cunoaştere, adevăr, iubire, prosperitate, mobilitate, justiţie, prietenie, educaţie şi altele asemenea. Alte ***i.*** nu sunt legate direct de acestea, dar de asemenea sprijină stabilirea de reguli în absenţa cărora ar putea apărea fricţiuni. Multe dintre aceste ***i.*** reglează utilizarea socială a spaţiului şi a timpului, ca în cazul parcurilor, pieţelor publice, călătoriilor de vacanţă, zilelor libere, petrecerilor aniversare, barurilor etc. „Aceste instituţii au în comun faptul că evocă anumite teme, rutine şi orientări, facilitând astfel interacţiunea (sau reducând costurile tranzacţiei) celor implicaţi, restrângând această interacţiune la un set specific de teme, practici, îndreptăţiri şi premise.” (Offe, 1996, p. 205)

I. sunt repere esenţiale, care ne ajută să facem predicţii, deoarece implică răspunsuri comune la diverse situaţii. ***I.*** operează primar prin efectul pe care îl au asupra capacităţii oamenilor de a face predicţii referitoare la acţiunea colectivă. Atunci când ***i.*** sunt inserate profund în mediul social, iar motivaţia existenţei lor este una funcţională, ajung să fie considerate ca existând de la sine.

În viziunea lui Knight (1998, p. 40), „instituţiile nu sunt create pentru a constrânge grupuri sau societăţi în efortul de a evita rezultate situate sub optim, ci ele sunt mai degrabă subproduse ale inerentelor conflicte semnificative legate de distribuirea rezultatelor obţinute”. Scopul principal al celor care dezvoltă reguli instituţionale este să obţină un avantaj strategic faţă de ceilalţi actori. ***I.*** ce apar astfel pot să fie sau nu eficiente social. Dacă forma instituţională care îi favorizează pe cei ce îşi pot impune avantajul strategic

este eficientă, atunci ***i.*** va fi eficientă social. Ineficienţa nu ar ţine astfel de incapacitatea actorilor, ci de faptul că aceştia pot prefera alternative ineficiente în măsură să le ofere câştiguri individuale crescute. Conceptul-cheie la Knight este cel de conflict distribuţional şi poate fi lesne operaţionalizat în contextul proceselor de privatizare şi devalizare pe care le-am cunoscut în spaţiul românesc. Prin urmare, atingerea scopurilor colective nu poate fi motivaţia primară a ***i.*** sociale. Dimpotrivă, regulile instituţionale sunt create prin solicitările şi acţiunile actorilor raţionali.

În absenţa ***i.***, nenumărate interacţiuni care constituie viaţa socială ar fi mai dificile, dacă nu ar deveni chiar imposibile, cu impact copleşitor asupra intereselor colective ale societăţii. Măsurarea timpului şi spaţiului, de exemplu, sunt cruciale pentru dezvoltarea comerţului. Dreptul de proprietate, organizarea producţiei economice şi a distribuţiei, ***i.*** politice ale statului ş.a.m.d. sunt repere cruciale pentru dezvoltarea socială. ***I.*** ne fac viaţa mai uşoară, oferindu-ne semnificaţia vieţuirii împreună, permiţând actorilor sociali să obţină beneficii pe care altfel nu le-ar fi putut avea. Stabilitatea ***i.***, împreună cu împărtăşirea de către membrii unei comunităţi a conştiinţei acestei stabilităţi, oferă posibilitatea apariţiei comportamentelor care asigură obţinerea acestor beneficii.

Knight (1998) consideră însă că nu este suficient să spunem că doar beneficiile colective sunt contribuţia ***i.*** Există mai multe căi de structurare a ***i.*** sociale pentru a produce beneficii din cooperare, coordonare sau schimb. Elementul crucial de diferenţiere a acestora este reprezentat de consecinţele lor în privinţa distribuţiei. Toate ***i.*** asigură structura şi stabilitatea necesară actorilor sociali pentru a produce beneficii din comportamentul cooperativ. Prin urmare, identificăm mai multe forme ale aceleiaşi ***i.***, toate asigurând beneficiul generat prin cooperare, dar cu rezultate sensibil diferite în ce priveşte distribuţia. Există o competiţie a formelor instituţionale care oferă beneficii colective, competiţie pe care o câştigă cele cu o eficacitate crescută în domeniul lor direct – adică sunt mai eficiente, reduc costurile etc.

Cum analizăm instituţiile

Rutherford (1999) aminteşte două abordări complementare în privinţa ***i.*** Pe de o parte, o abordare structurală, orientată către construirea de modele, iar pe de altă parte, o abordare din perspectivă istorică. Raţiunea celei de-a doua derivă din faptul că ***i.*** sunt marcate de un anumit grad de inerţie. O valoare euristică crescută pentru analiza dezvoltării şi persistenţei ***i.*** o are teoria dependenţei de cale (*path dependency theory*).

Abordarea metodologică a raportului dintre indivizi şi ***i.*** relevă tensiunile dintre individualism, respectiv holism metodologic[1]. Pentru adepţii individualismului metodologic, accentul cade pe maniera în care acţiunea individuală provoacă atât apariţia ***i.***, cât şi schimbările instituţionale. O ***i.*** poate avea interese şi scopuri numai în măsura în care acestea sunt stabilite de indivizi. Holiştii consideră că fiinţa umană este mai degrabă produsul societăţii decât societatea un produs al indivizilor. Astfel, punctul esenţial este reprezentat de maniera în care elementele sociale – ***i.***, convenţiile sociale s.a. – condiţionează comportamentul indivizilor, care au internalizat normele şi valorile sociale.

1. Fără a intra în detalii, amintim aici sintagma „individualism instituţional” avansată de J. Agassi ca o a treia cale între individualism şi holism.

Încercarea de a reduce totul la acţiunea umană generează un adevărat carusel. „Astfel, comportamentul prezent al individului nu poate fi explicat fără a se face referire la instituţiile existente în spaţiul în care el acţionează. Aceste instituţii existente pot fi explicate în termeni de consecinţe ale acţiunilor indivizilor în trecut, dar aceste acţiuni trecute pot fi explicate doar prin referire la setul de instituţii care exista la acel moment ş.a.m.d." (Rutherford, 1999, p. 35) ***I.*** existente la un moment dat afectează semnificativ aria opţiunilor individuale.

Din perspectivă normativă, ***i.*** sunt reguli formale şi informale care constrâng comportamentul individual. Indivizii au tendinţa să sprijine acele ***i.*** care creează cele mai favorabile constrângeri considerate prin prisma propriilor aşteptări. Offe (1996) subliniază că ***i.*** încorporează principii normative ale celor care trăiesc în spaţiul social ordonat de respectivele ***i.*** Există o relaţie reciprocă şi ciclică între ***i.*** şi normele sociale. Actorii sociali generează şi sprijină ***i.*** La rândul lor, ***i.*** contribuie la formarea unor agenţi sociali capabili să se supună normelor sociale. ***I.*** stabilesc standarde normative şi cognitive despre ceea ce este normal, ce trebuie aşteptat, care sunt drepturile şi îndatoririle corespunzătoare fiecărei poziţii ş.a. ***I.*** îndeplinesc o funcţie socializatoare, servind drept exemple şi reamintind cum ar trebui să se comporte şi să interacţioneze oamenii, ceea ce ei pot aştepta în mod legitim unii de la alţii. Rolul hegemonic al ***i.*** ţine de încurajarea autoimpunerii din partea actorilor sociali în sensul modelării comportamentului, descurajând manierele oportuniste de acţiune. În acelaşi timp, ***i.*** oferă actorilor standarde sociale validate despre ce preferinţe sau scopuri pot fi urmărite în maniere socialmente acceptate. „Prezenţa sau absenţa celor două circuite operative de feedback – disciplină şi drept – reprezintă primul test cu ajutorul căruia putem determina dacă o structură socială dată este sau nu o instituţie." (Offe, 1996, p. 200)

Printre cei care consideră că instituţionalizarea ţine de o anumită caracteristică, există unii care consideră că ea trebuie asociată fie cu legitimitatea, fie cu organizaţiile formale, fie cu contextualitatea. Or, chiar dacă legitimitatea poate fi o consecinţă a instituţionalizării sau poate contribui la instituţionalizare, există şi elemente ilegitime care devin instituţionalizate : crima organizată, corupţia politică, frauda etc. Există şi o a treia categorie de definiţii, care diferenţiază ***i.*** asociindu-le cu diverse domenii sau controale sociale. De exemplu, ***i.*** „totale" ale lui Goffman sunt structuri atotcuprinzătoare, bine delimitate de mediul extern şi integrând strict diversele aspecte ale vieţii în jurul unui singur plan. În cazul instituţionalizării totale, singura contribuţie a individului poate ţine de cât de bine poate performa în acel cadru strict.

Din perspectiva teoriei alegerii raţionale, în măsura în care regulile instituţionale sunt menite a influenţa acţiunile pe viitor, cum ***i.*** sunt rezultatul interacţiunilor umane, regulile ar trebui să urmărească scopurile şi motivaţiile care au stat la baza acelor interacţiuni. Efectele instituţionale nu se vor plia însă pe aşteptările unui anume grup, ci vor fi rezultatul ciocnirii intereselor anumitor actori relevanţi. Produsul final este fundamentat pe intenţiile şi motivaţiile actorilor aflaţi în competiţie. Cele trei scopuri sociale ce apar cu precădere în teorii sunt : eficienţa socială, optimalitatea paretiană, respectiv stabilitatea (Knight, 1998).

I. sociale constrâng actorii (societatea ca întreg sau subgrupuri) în vederea obţinerii acestor beneficii colective. Eficienţa socială a unei ***i.*** se poate măsura prin capacitatea de a maximiza bunăstarea sau utilitatea socială. ***I.*** eficiente social sunt acele reguli care

produc cel mai mare câştig colectiv. Knight (1998) consideră că explicaţiile alegerii raţionale a ***i.*** sociale bazate pe câştigul în eficienţă socială nu se susţin atât timp cât sunt fundamentate pe intenţiile actorilor sociali. În ce priveşte teoria alegerii publice, aceasta se concentrează explicit pe maniera în care deciziile colective conduc la emergenţa regulilor formale într-o societate.

Schimbarea în instituţii şi stabilitatea instituţiilor

Dezvoltarea socială constă adesea în schimbare instituţională. Există patru mari tipuri de schimbare instituţională : formarea instituţională, dezvoltarea instituţională, dezinstituţionalizarea, respectiv reinstituţionalizarea (Jepperson, 1991). Formarea instituţională este o ieşire din entropia socială, din modurile de comportament nereproductive sau din cele care se nu se reproduc „de la sine”. Dezvoltarea instituţională este o schimbare într-o ***i.*** existentă. Dezinstituţionalizarea reprezintă sensul invers faţă de formare. De exemplu, genul era în trecut instituţionalizat, existând o reprezentare clară a sexelor pe activităţi. Reinstituţionalizarea reprezintă ieşirea dintr-o instituţionalizare şi intrarea într-o altă formă instituţională, organizată după alte principii sau reguli.

Diversele contradicţii ce pot apărea între ***i.*** şi mediul lor, precum şi şocurile exterioare, venite din mediu, pur şi simplu pot forţa schimbarea instituţională prin blocarea activării procedurilor reproductive sau prin prevenirea acţiunii complete a procedurilor reproductive, prin aceasta modificându-se sau distrugându-se ***i.*** ***I.*** pot suferi de asemenea şi schimbări de natură endogenă.

Schimbarea în ***i.*** poate avea loc în două moduri. Fie schimbarea este iniţiată de o persoană şi este imitată de alţii, fie este iniţiată de mai mulţi indivizi, acţionând colectiv pentru a răspunde la o nouă problemă socială. „O schimbare instituţională are loc ori de câte ori unul sau mai mulţi agenţi consideră că interesul lui sau al lor va fi mai bine atins în cadrul unui nou aranjament instituţional decât în cadrul precedentului.” (Mantzavinos, 2004, p. 96) După o alegere individuală sau colectivă, noile soluţii sunt testate de agenţi. Aceste alegeri umane ghidate de interese nu sunt predictibile şi, prin urmare, nici schimbările instituţionale generate de ele nu sunt previzibile. Alături de factorii economici, ideologiile au apărut în analiza schimbării instituţionale ca factor determinant. Ceea ce putem face acum este doar să spunem cum o schimbare sau alta s-a produs şi nu cum se va produce vreuna. Asta deşi imitaţia, atât la nivel de state, cât şi între sectoare, este un mecanism important al inovării instituţionale.

I. nu sunt naturale, ci create de om având cu toate acestea o longevitate ca şi cum ar fi fost create de natură. Pentru a surprinde acest caracter, nu este de dorit folosirea termenului inerţie, ci a celui de reproducere identică ; „...stabilitatea instituţiilor se bazează pe procesul social al reproducerii identice, care este asigurat de efectul de socializare a instituţiei şi de viabilitatea sa funcţională” (Offe, 1996, p. 208).

Ultrastabilitatea apare în două moduri. Primul ţine de gradele de libertate pe care ***i.*** le lasă comportamentului individual. ***I.*** oferă doar o structură în interiorul căreia alegerile sunt posibile. ***I.*** trebuie distinse de ritualuri, în cazul cărora posibilitatea alegerii este redusă cât se poate de mult. Până la un punct, cu cât mai liberal va fi un regim impus de ***i.***, cu atât mai puţin vulnerabile vor fi acestea la încercările de inovare instituţională. Al

doilea mecanism prin care se poate impune stabilitatea constă în crearea de reguli instituţionale care să reglementeze schimbarea regulilor instituţionale.

I. depind de semnificaţia pe care le-o acordă actorii. Orice ***i.*** trebuie să fie capabilă să-şi găsească, să extragă resursele necesare pentru a funcţiona. Atât socializarea internă (consolidarea credinţelor), cât şi eficacitatea externă (controlul resurselor) sunt criterii necesare pentru existenţa şi viabilitatea ***i.*** Ele nu trebuie doar să fie cunoscute că există, ci trebuie să aibă sens pentru actori şi chiar să le impună obligaţii. Aceste obligaţii derivă din teoriile implicite pe care cei care sprijină impunerea unei anumite ordini instituţionale le apără. Dacă efortul de justificare are succes, este generat un sentiment de loialitate care îi va face pe actori să ignore o parte a propriilor conflicte de interese şi să se supună obligaţiilor stipulate. O schimbare a normelor provoacă o schimbare a mediului, ceea ce reclamă o nouă adaptare. La rândul lor, normele sunt elemente ce se adaptează la schimbările de mediu.

Din perspectiva lui Knight (1998), un aspect al stabilităţii instituţionale este de factură statică. Identificăm astfel un sens slab al stabilităţii – atunci când nici un individ nu are intenţia de a viola regula, şi un sens puternic al stabilităţii – când nu există nici un grup de indivizi care să aibă intenţia să formeze o coaliţie cu scopul de a viola sau schimba regula. Un alt aspect al persistenţei instituţionale este de natură dinamică. O ***i.*** este dinamic stabilă dacă e îndeplinită următoarea condiţie : dacă unii actori deviază de la regula instituţională, alţi actori vor prefera să se conformeze în continuare, iar devianţii vor fi stimulaţi să revină. ***I.*** stabile dinamic sunt mai pasibile de menţinere în timp deoarece sunt supuse mai puţin schimbării.

Preţul stabilităţii ***i.*** şi al funcţiilor îndeplinite datorită acestei stabilităţi este rigiditatea. Pe de o parte, ***i.*** precum universitatea, piaţa, sistemul de partide etc. oferă posibilităţi nelimitate de alegere prin combinarea resurselor şi interacţiunilor posibile dintre ele. Pe de altă parte, însuşi aranjamentul în sine, care generează atâtea opţiuni, trebuie să fie relativ imun faţă de alegere. ***I.*** banului, de exemplu, poate media nenumărate tranzacţii tocmai pentru că nici unul dintre participanţi nu poate afecta în mod intenţionat valoarea monedei sau calitatea acesteia de a fi o măsură universal valabilă a valorii şi un mijloc de schimb în tranzacţiile economice.

Instituţii, convenţii şi organizaţii

Dacă unii autori consideră că ***i.*** trebuie strict diferenţiate de convenţii, respectiv organizaţii, alţii sunt de părere că acestea se suprapun în bună măsură. Situat în prima categorie, Offe (1996) arată că, spre deosebire de ***i.***, care trebuie impuse de o a treia parte, convenţiile (de exemplu, condusul pe dreapta/stânga, distribuţia caracterelor pe tastatură ş.a.) se impun prin ele însele. Înscriindu-se în a doua categorie, Knight (1998) prezintă convenţii precum măsurarea timpului şi a spaţiului drept ***i.*** propriu-zise. Pe această „linie" se înscriu şi Mantzavinos (2004) şi mulţi alţii.

Deşi termenul instituţii este utilizat şi pentru a desemna organizaţii, ar trebui făcută distincţia între ele. ***I.*** reprezintă regulile jocului, în timp ce organizaţiile sunt actori colectivi care încearcă să atingă anumite scopuri respectând regulile (Mantzavinos, 2004). Organizaţiile pot fi politice (partide politice), economice (societăţi comerciale), educaţionale

(universităţi) etc. Regulile constitutive ale organizaţiilor sunt relevante pentru membrii organizaţiei, şi nu pentru toţi membrii societăţii. În momentul în care interacţionează cu alţi actori sociali, organizaţiile se supun regulilor sociale generale, adică ***i.*** „…chiar dacă am dori să considerăm organizaţiile formale ca instituţii sau să opinăm că organizaţiile formale pot sprijini sau genera instituţii […], sau că anumite organizaţii au devenit instituţii (Crucea Roşie), este arbitrar să identificăm instituţionalizarea cu organizarea formală. Avem motive puternice să considerăm votul şi căsătoria ca fiind instituţii, de exemplu, dar acestea nu sunt organizaţii formale." (Jepperson, 1991, p. 149) Spre deosebire de organizaţii, în care există un scop dominant, ***i.*** pot fi utilizate pentru mai multe scopuri. Trebuie să distingem între ***i.*** ca atare şi cazuri individuale legate de o ***i.*** sau alta. Dacă o organizaţie eşuează, dispare. Dacă o ***i.*** eşuează într-un caz particular al unei căsătorii sau al unui partid politic, de exemplu, acel eşec nu va afecta prin el însuşi modelul instituţional (Offe, 1996).

Instituţiile informale şi efectele lor sociale

Există mai multe criterii în funcţie de care putem realiza tipologii ale ***i.*** După modul de apariţie, avem ***i.*** care apar deliberat, ca produs al acţiunii colective, şi ***i.*** ce se nasc spontan, în procesul interacţiunii sociale. Diferenţa dintre ele este că, în cazul celor ce apar spontan, agenţii nu trebuie să fie conştienţi că acţiunea lor de rezolvare a unei probleme îi afectează şi pe alţii.

După criteriul agentului care asigură impunerea ***i.***, putem distinge între ***i.*** formale, respectiv informale. Cele formale sunt întărite de lege, având ca instanţă de control statul. Cele informale sunt convenţiile, care se impun prin ele însele, regulile morale, care au ca element de control individul, respectiv normele sociale, care sunt impuse de către indivizii membri ai grupului social.

Convenţiile sunt acele reguli sociale care se impun cumva de la sine, în sensul că, după apariţie, nici un individ nu este stimulat sau provocat să se îndepărteze de o regulă pe care toţi ceilalţi o respectă. Convenţiile sunt soluţii la problemele sociale ale coordonării. Regulile rutiere, limba, moneda şi creditul, standardele industriale etc., odată prezente, se impun prin ele însele deoarece nici un individ nu va putea să-şi crească în mod semnificativ propriul beneficiu din iniţierea unei schimbări. Chiar este mai des întâlnit cazul în care convenţiile se schimbă din cauza unor erori ale agenţilor.

Regulile morale sunt caracterizate de faptul că ele reclamă un comportament care, deşi este benefic din punct de vedere social, pare a fi contrar intereselor indivizilor consideraţi în sine. Ca şi convenţiile, regulile morale apar spontan într-un proces de interacţiune reglat de o mână invizibilă. Reciprocitatea este un concept foarte relevant aici. Este o mare deosebire între situaţia prezentă în comunităţi, bazate pe legături personale, şi cea a colectivităţilor foarte numeroase, în care mecanismul reciprocităţii funcţionează mai puţin, în sensul că nu are caracterul obligatoriu existent în cazul comunităţilor. Dimensiunea grupului oferă mai multe sau mai puţine posibilităţi de sustragere. Cu cât grupul este mai mare, iar posibilităţile sunt mai multe, cu atât comportamentul moral va fi mai puţin frecvent. Rata criminalităţii este mai mare în marile oraşe decât în cele mici, în urban decât în rural, la nivelul grupurilor interlope există coduri de onoare ş.a.m.d.

Conform teoriei sociologice a reglării normative a comportamentului, existenţa relaţiilor sociale şi a sancţiunilor conduce la cunoaşterea de către indivizi a normelor sociale. Odată cunoscute, acestea sunt internalizate din cauza fricii de sancţiuni. Internalizarea normelor conduce la rândul ei la conformarea faţă de solicitările acestora, adică la promovarea unui comportament ghidat normativ.

Pentru Jepperson (1991) există trei forme ale instituţionalizării :

- organizaţiile formale ;
- regimurile ;
- cultura.

Regimurile şi cultura sunt tipuri de instituţionalizare informal organizată. Regimurile se referă la instituţionalizare într-un sistem central de autoritate – în reguli şi sancţiuni explicit codificate – în absenţa unui aparat organizaţional formal. Un sistem legal sau constituţional poate funcţiona ca regim în acest sens, dar la fel de bine poate funcţiona o profesie sau un sindicat în lumea interlopă. În regimuri, aşteptările se concentrează pe monitorizarea şi pe sancţionarea de către un „centru” diferenţiat, colectiv.

Cultura poate de asemenea să aibă un caracter instituţionalizat, aici intrând acele reguli, proceduri şi scopuri fără reprezentare primară în organizaţii formale, dar şi fără monitorizare şi sancţionare de către o autoritate centrală. Aceste reguli au mai degrabă caracter de obiceiuri sau de convenţii.

Existenţa ***i.*** informale într-o societate oferă un anumit tip de ordine. Convenţiile, regulile morale şi normele sociale adoptate şi impuse de indivizi în societate ajută la creşterea gradului de predictibilitate a comportamentului lor şi stabilizează aşteptările mutuale ale agenţilor. Dar este viabilă ordinea instituită doar de ***i.*** informale ? Nu ! La fel cum teza centralismului legalist (toate disputele individuale sunt cumva rezolvate prin lege) este eronată, la fel este şi teza conform căreia în timpurile moderne o societate fără stat ar fi viabilă. Asta deşi ***i.*** informale conferă ordine. În grupurile mari nu mai sunt de ajuns ***i.*** informale, pentru a asigura ordinea. Atunci este nevoie de stat, de normă juridică.

Situaţia prezentă în România contemporană reprezintă un referenţial semnificativ pentru sesizarea consecinţelor „revoluţiei de după revoluţie”. Aşa a fost numită perioada deosebit de dificilă ce a urmat Revoluţiei Franceze din 1789. La noi, după 1989, termenul utilizat pentru perioada postrevoluţionară a fost cel de „tranziţie”. După îndepărtarea subită a multora dintre reperele instituţionale corespunzătoare vechiului regim s-a accentuat degringolada datorată atât absenţei criteriilor, cât şi inversiunii valorilor. Toate acestea au avut un impact semnificativ asupra (sub)dezvoltării sociale din perspectiva multiplicării aspectelor generatoare de subdezvoltare. Dificultatea agregării ***i.*** formale, coroborată cu precaritatea impactului celor informale, a condus la situaţia pe care o ştim şi care se perpetuează.

Doru TOMPEA şi Tudor PITULAC

Instituționalizare

Aşa cum prezentul volum ilustrează, o multitudine de factori sunt relaţionaţi cu dezvoltarea socială. Elaborat în domeniul ştiinţelor sociale, conceptul de **instituţionalizare (*i.*)** are implicaţii atât la nivel teoretic, în studiile de specialitate, cât şi la nivel practic, asupra dezvoltării sociale, dorind iniţial să acopere sfera organizaţională din mediul politic şi administrativ, cu aplicabilitate în studiul partidelor, birocraţiilor, comportamentului şi atitudinilor cetăţenilor în procesele electorale sau în luarea unei decizii colective. Treptat, datorită dezvoltărilor din ştiinţele politice, ştiinţele administrative şi sociologie, ***i.*** a căpătat valoare empirică prin aplicabilitatea sa în domeniul politicilor publice, tacticilor şi strategiilor guvernamentale sau evaluarea performanţelor organizaţiilor din mediul public şi privat. ***I.*** are la bază conceptele de „instituţie" şi „organizaţie" a căror interpretare, definire şi diferenţiere este, deseori, problematică. Analizei acestora îi urmează trecerea în revistă a definiţiilor procesului studiat, nivelurile de analiză şi componentele sale. Ultima secţiune prezintă implicaţiile teoretice şi practice ale acestui proces şi necesitatea termenului în contextul analizei dezvoltării sociale.

Bazele conceptualizării instituţionalizării : instituţii şi organizaţii

Fără a dori să ofer definiţii ale instituţiilor, să explic funcţiile şi importanţa lor (vezi *instituţii*), consider necesară discutarea acestui concept în contextul diferenţierii sale de organizaţii şi clarificării dimensiunilor de analiză a ***i***. Urmând două abordări majore în literatura neoinstituţională, cea a alegerii raţionale şi cea sociologică, instituţiile sunt considerate fie roluri şi reguli, fie organizaţii (reguli, interese, cultură şi comportament).

Diferenţele conceptuale dintre organizaţie şi instituţie sunt extrem de folositoare în încercarea de definire a instituţionalizării. O organizaţie este „un sistem coerent de activităţi coordonate, care se referă la un mecanism extensibil, şi nu la un instrument raţional utilizat pentru îndeplinirea unui obiectiv". Pe de altă parte, o instituţie implică „un produs natural al nevoilor şi presiunilor sociale – un organism responsiv adaptabil" (Selznick, 1957, p. 5). De notat este faptul că organizaţiile, într-o anumită măsură, luând în calcul şi variabila temporală, sunt transformate în instituţii (Scott, 2001, p. 18).

Scott (2001) conceptualizează instituţiile drept entităţi sociale complexe ce implică reguli, sancţiuni, valori, norme şi scheme. În acest sens, distinge între conţinutul normativ şi cel cultural-cognitiv al instituţiilor prin analizarea acestora pe trei niveluri diferite. Primul, cel regulator, vizează constrângerile şi reglementările interne emise de către instituţie către membri săi. Al doilea, normativ, implică valorile şi normele pe care instituţia a fost clădită şi pe care trebuie perpetuată şi ajustată. Ultimul, nivelul cultural-cognitiv, conţine „concepţiile comune care constituie natura realităţii sociale şi cadrele prin care este creat acest înţeles" (Scott, 2001, p. 57).

Definiţii ale instituţionalizării şi distincţii analitice

Simplificând şi discutând la nivel general, viaţa unei organizaţii poate fi divizată în trei faze : geneza, ***i.*** şi maturitatea (Panebianco, 1988, p. 19). Combinaţia factorilor organizaţionali din perioada de geneză influenţează atât gradul, cât şi formele de ***i.***. Înainte de a analiza aceste din urmă elemente, trebuie să vedem ce este ***i.***. Huntington (1968, p. 12) diferenţiază între instituţii ca organizaţii şi ca proceduri şi defineşte ***i.*** drept „procesul prin care organizaţiile şi procedurile capătă valoare şi stabilitate". Mainwaring abordează ***i.*** cu o definiţie similară, adaugând acceptarea de către mediul în care se dezvoltă : „Un proces prin care o practică şi o organizaţie devin larg cunoscute, dacă nu universal acceptate" (Mainwaring, 1998, p. 5).

Soos propune o definiţie care urmăreşte aspectele specifice ale ***i.***, diferenţiind între factorii interni şi externi implicaţi în ***i.*** Astfel, aceasta este „procesul prin care organizaţiile devin stabile şi legitime atât intern (pentru membri lor), cât şi extern (alegători, suporteri şi sponsori)" (Soos, 2005, p. 21). Această abordare este consistentă cu definirea organizaţiilor drept un sistem de norme valid pentru membrii săi (Lane şi Ersson, 2000, p. 34). Complementar definiţiilor oferite de Soos şi Lane şi Ersson, Panebianco (1988, p. 53) accentuează rolul jucat pe plan intern de ***i.***, văzând-o drept „procesul prin care o organizaţie încorporează valorile şi normele fondatorilor săi".

Concluzia ce rezultă în urma definiţiilor menţionate este că ***i.*** poate fi dihotomizată drept existentă sau non-existentă, ci este o chestiune ce ţine de gradul de intensitate. Nivelul instituţionalizării diferă din punct de vedere intern şi extern de-a lungul mai multor dimensiuni. În acest sens, referindu-se specific la partidele politice, Randall şi Svasand se concentrează asupra capacităţii organizaţionale şi a legitimităţii externe a acestora (Randall şi Svasand, 2002, pp. 12-13), în timp ce Panebianco formulează în termeni de sistemicitate şi autonomie diferenţele dintre cele două niveluri.

Definiţia operaţională pe care o propun sumarizează şi simplifică aceste concepte utilizate şi niveluri de analiză, făcând posibilă identificarea elementelor carecteristice ale ***i.*** în context teoretic şi empiric. Astfel, ***i.*** trebuie înţeleasă drept procesul prin care instituţiile devin stabile în termenii patternurilor integrate de comportament, atitudine şi cultură. În acelaşi timp, consider necesară distincţia între aspectele interne şi externe ale acestui proces, primele referindu-se la dezvoltările proprii ale instituţiei, în timp ce ultimele fac referire la relaţionarea instituţiei cu societatea în care se dezvoltă, incluzând alte instituţii şi direcţiile de dezvoltare pe care acestea din urmă le implică (vezi *izomorfism instituţional*).

Importanţa instituţionalizării pentru dezvoltarea socială

Sistemele politice şi birocratice ale noilor democraţii din ECE au întâmpinat şi întâmpină dificultăţi semnificative în construirea şi menţinerea unor instituţii (reprezentative) stabile şi puternice. ***I.*** are un impact mult mai mare la nivelul acestor state. Pentru simplificare, utilizez o dihotomie între planurile teoretic şi empiric, evaluând separat avantajele aduse de utilizarea ***i.*** Cum în realitate diferenţa dintre cele două planuri nu este atât de clară, existând deseori suprapuneri şi complementări (interdependenţe), aceste avantaje pot fi

nuanţate contextual : numărul aspectelor teoretice şi empirice implicate, crearea unui sistem de instituţii complementare sau interdependente (indiferent dacă relaţia de interdependenţă este simetrică – de exemplu, Primăria şi Consiliul Local) sau impunerea unor standarde instituţionale pentru atingerea unor obiective (cazul criteriilor de la Copenhaga sau a celor 31 de capitole de negociere pentru aderarea României la UE).

În plan teoretic, ***i.*** aduce trei mari avantaje pentru studierea dezvoltării sociale. În primul rând, ***i.*** oferă un cadru de analiză alternativ pentru acţiunile membrilor unui sistem social în care au fost instituţionalizate norme, valori şi reguli. Astfel, comportamentul şi dezvoltarea socială pot fi privite şi analizate prin prisma unei logici a conformităţii (*logic of appropriateness*) cu normele sistemului. Această abordare vine să explice dezvoltarea socială prin raportarea la mediul în care indivizii se dezvoltă, aceştia acţionând în conformitate cu aşteptările pe care sistemul le are de la ei şi cu regulile şi normele stabilite. Astfel, un şofer care vede pe marginea drumului, pe timpul nopţii, o persoană rănită se opreşte, de cele mai multe ori, şi acordă primul ajutor, deşi ar putea să continue drumul fără ca nimeni să ştie că a trecut pe acolo. Însă acţiunea sa îşi găseşte punctul de referinţă în normele morale şi valorile dezvoltate de sistem. Un alt exemplu ilustrativ pentru conformarea membrilor unei instituţii este reprezentat de soldaţii care deşi ştiu că au şanse reduse de supravieţuire, luptă în prima linie, şi o fac deoarece instituţia în cadrul căreia acţionează, armata, a instituţionalizat această normă.

În al doilea rând, ***i.*** permite explicarea stabilităţii unor instituţii precum democraţia şi economia de piaţă, prin analizarea căilor urmate de factorii interni, precum şi de interacţiunile dintre aceştia. Elementul de noutate în planul dezvoltării sociale individuale este reprezentat de faptul că elementele de ordin intern ale instituţiei în care individul este încadrat joacă un rol esenţial (sau chiar primordial) alături de cele comportamentale. De exemplu, comportamentul inadecvat al unui funcţionar public în instituţia în care lucrează nu reprezintă un pericol la adresa stabilităţii acesteia, intereselor celorlalţi funcţionari sau a promovării intereselor comune ale cetăţeanului atât timp cât există norme clar stabilite în organizaţie care să îi limiteze spectrul de acţiune neconformă cu principiile mai sus enunţate (vezi *administraţie publică*). Pe de altă parte, atitudinea pozitivă a unui angajat într-o organizaţie nu poate aduce modificări semnificative dacă relaţiile în interior sunt bazate pe clientelism, corupţia ocupând un loc semnificativ în mecanismele interne dezvoltate. ***I.*** se axează pe relaţiile interne dezvoltate şi minimizează rolul indivizilor şi al posibilelor erori pe care le pot comite (argumentul nu este valabil în organizaţii private de dimensiuni reduse, unde personalizarea funcţiei este posibilă cu mare uşurinţă), permiţând, astfel, dezvoltarea socială la nivel individual şi colectiv a membrilor interni sau externi ai anumitor instituţii, în conformitate cu valorile şi dimensiunile dezvoltate de acestea.

Un ultim argument teoretic vizează efectul de domino pe care îl reprezintă studiul ***i.*** Interdependenţele conceptuale pe care le presupune conduc la o analiză implicită a altor aspecte, fenomene sau procese. Astfel, studierea ***i.*** alegerilor corecte în România implică o analiză atentă a modalităţii de implementare a legilor conexe procesului electoral, o atenţie sporită asupra nivelului de corupţie a partidelor şi o comparaţie cu statele vecine (gradul de ***i.*** este, de obicei, evaluat prin prisma raportării la un referent şi în urma comparaţiei cu alte situaţii similare, deseori în alt context).

În plan empiric, importanţa ***i.*** poate fi structurată în trei argumente diferite. Primul are şi cel mai mare impact la nivelul dezvoltării sociale şi implică influenţa ***i.*** asupra

procesului de luare a deciziei. Acesta din urmă nu este unul pur raţional, ci este adânc înrădăcinat în normele elaborate în sistem, în instituţiile ce creionează dezvoltarea societăţii. Un stat cu o tradiţie consensualistă de luare a deciziilor va decide o astfel de abordare în cazul apariţiei unei provocări urgente, deşi raţional şi eficient într-o astfel de situaţie ar fi să ia o decizie în care regula majorităţii să funcţioneze. În acelaşi timp, există şi situaţii în care dezvoltarea socială a unor anumiţi indivizi poate fi afectată negativ de aspectele instituţionalizate. De exemplu, un sistem de protecţie socială ce urmăreşte minimizarea disparităţilor economice dintre cetăţeni nu va fi modificat brusc, deşi se poate afla într-o situaţie în care să dăuneze unui segment important al populaţiei, datorită mecanismelor şi instituţiilor pe care le-a creat şi a căror dispariţie sau transformare radicală nu este dorită. Acelaşi lucru se întâmplă deseori şi în administraţia publică, unde sistemele vechi nu sunt înlocuite de cele noi, folosindu-se argumente ce ţin de ***i.*** : vechiul sistem a devenit larg acceptat, funcţionarii s-au obişnuit cu el sau managementul devine mai dificil în noile condiţii. Toate acestea au loc în contextul în care ar fi benefic pentru contribuabil să înlocuiască vechiul sistem cu unul bazat pe eficienţă şi eficacitate (vezi *birocraţie/birocratizare*).

Un alt nivel la care poate fi observat impactul ***i.*** este cel al socializării instituţionale. În fapt, instituţionalizarea reprezintă transformarea graduală a socializării până în momentul în care normele, regulile şi căile urmate de instituţii creionează şi elaborează acţiuni. Astfel, prânzul servit împreună de angajaţii unei organizaţii, promovat la început drept mijloc de socializare, devine instituţionalizat şi presupune anumite comportamente ale nou-veniţilor în organizaţie, interacţiuni între angajaţii vechi, precum şi elaborarea unor atitudini corespunzătoare instituţiei create. În planul dezvoltării sociale pot fi trasate cu uşurinţă paralele şi un exemplu comun poate ilustra acest aspect. Odată ce individul a atins un anumit nivel de dezvoltare economică, începe să instituţionalizeze anumite practici pe care nu le avea înainte, datorită faptului că situaţia financiară nu îi permitea acest lucru : joacă tenis de câmp, mergând în fiecare sâmbătă la club. Noul său statut îi permite să stabilească o instituţie cu care se socializează şi la care nu va dori să renunţe curând. În acest fel, există un stimul permanent pentru a menţine instituţia, acest lucru fiind posibil doar prin menţinerea unui nivel economic cel puţin egal cu cel de care beneficiază.

Nu în ultimul rând, la nivel general, absenţa ***i.*** conduce la transformarea sistemului, iar transformările frecvente au impact asupra dezvoltării sociale. Instituţiile reprezintă pilonii pe care se construieşte un sistem social, iar procesul de ***i.*** şi gradul în care acesta se realizează transformă aceşti piloni. ***I.*** afectează, în mod direct, dezvoltarea sistemului social prin mecanismele pe care le dezvoltă, o bună parte dintre acestea fiind prezentate şi explicate anterior.

Tratarea exhaustivă a conceptului implică particularizarea unor aspecte contextuale ce fac obiectul studiilor individuale. Conceptele ce stau la baza ***i.***, definiţiile şi atributele sale, precum şi importanţa în plan teoretic şi practic dovedesc complexitatea acesteia. Utilitatea sa pentru dezvoltarea socială impune conceptul de ***i.*** drept unul esenţial pentru analizele la nivel particular şi sistemic din cadrul societăţilor moderne.

Sergiu GHERGHINA

Interes public[1]

Probabil că puţine concepte sunt simultan atât de frecvent folosite şi atât de nedefinite precum **interesul public (*i.p.*)**. Ambiguitatea noţiunii are o utilitate importantă – şi anume, permite flexibilitate în deliberare şi în modificarea opţiunilor politice ale demnitarilor şi ale electoratului. Lipsa unei definiţii nu se datorează vreunei omisiuni, ci fluidităţii reţelelor de interese sociale. Încercările de a concretiza conceptul sunt împiedicate de pluralitatea de interese divergente din lumea reală şi de relaţiile incerte ale ***i.p.*** cu interesele private şi de grup.

Chiar şi conceptul mai general de *interes* este slab definit, el fiind în general folosit ca un sinonim al conceptelor de „preferinţe", „nevoi" sau „valori". Toate acestea desemnează orientări ale acţiunii umane, motoare ale comportamentului nostru. Conceptul de *interes* diferă însă de celelalte concepte prin conotaţiile sale şi prin tipul de discuţii în care este folosit efectiv.

În ceea ce priveşte conotaţiile, *interesul* are :

- conotaţii materialiste : este folosit în special pentru a desemna dorinţa de a obţine bani şi alte foloase materiale, şi mai puţin cu referire la valori sufleteşti, spirituale etc. ;
- conotaţii structurale : interesul este considerat ca fiind determinat de poziţia noastră obiectivă în societate, într-o relaţie etc. ;
- conotaţii egoiste : interesul este deseori folosit ca sinonim al interesului propriu, adesea în opoziţie cu interesul celorlalţi.

În ceea ce priveşte utilizarea termenului de *interes*, acesta are particularitatea de a apărea frecvent atunci când discutăm *interesele* celorlalţi, pe care le ghicim în funcţie de informaţiile pe care le avem şi de presupoziţia egoismului şi a materialismului. Prin urmare, putem defini *interesul* ca reprezentând *preferinţele aşteptate sau predictibile ale unui individ, atunci când sunt disponibile informaţii despre poziţia sa în structura socială*. *Interesul* nu descrie preferinţele şi nevoile particulare ale unei persoane concrete, ci ceea ce observatorii pot deduce cu privire la acestea, date fiind informaţiile disponibile. Conceptul are în special o conotaţie economică şi egoistă, deoarece aceste orientări au un grad mare de generalitate şi sunt, prin urmare, mai uşor predictibile.

Analog, definim ***i.p.*** prin *mulţimea deciziilor care pot servi intereselor membrilor unei colectivităţi*. În practică, ***i.p.*** nu există în lipsa formulării sale de către cei care iau decizii în numele comunităţii respective. De asemenea, este important de observat că aceste formulări ale interesului public depind de informaţiile disponibile decidenţilor despre comunitate. Acest concept se referă la o mulţime de variante, dintre care unele se exclud reciproc. Decidenţii politici au misiunea fie de a selecta dintre aceste alternative pe acelea care corespund viziunii lor politice şi dorinţelor electoratului, fie de a crea variante noi.

O abordare alternativă defineşte ***i.p.*** printr-un sistem *de valori definitorii pentru o viaţă bună*, precum, de exemplu, şansele de autodezvoltare, participarea la deciziile sociale, egalitatea de şanse sau justiţia şi echitatea socială (vezi *calitatea vieţii*, *participare şi dezvoltare socială*, *valori ale dezvoltării sociale : egalitatea oportunităţilor educaţionale şi sociale* şi *valori ale dezvoltării sociale : echitate şi justiţie socială*).

1. O primă variantă a acestui text a fost redactată în cadrul proiectului „Interesul public" al Institutului pentru Politici Publice, coordonat de Elena Iorga, iulie-septembrie 2006.

În definirea ***i.p.*** este relevant, de asemenea, şi *nivelul* la care se ia decizia. Ceea ce pentru un anumit tip de decizie poate fi ***i.p.***, pentru un alt tip poate constitui un interes de grup sau local. Deseori ***i.p.*** este utilizat ca sinonim al interesului naţional, dar cele două concepte pot diferi considerabil atunci când problemele avute în vedere au relevanţă internaţională.

Putem deosebi două tipuri de discuţii referitoare la acţiunile întreprinse de autorităţi sau alţi actori sociali în numele ***i.p.*** :

1. cele în care comparăm două alternative care ar putea fi rezonabil considerate a fi în ***i.p.*** (de exemplu : a investi mai mult în protecţia mediului sau a diminua taxele legate de mediu pentru a favoriza creşterea economică) ;
2. cele în care analizăm o acţiune despre care nu se poate argumenta, rezonabil, că ar servi ***i.p.***, deoarece legătura sa cu interesele private sau de grup este prea puternică. Această utilizare negativă a conceptului de ***i.p.*** este foarte frecventă : acuzăm anumite decizii sau politici ale autorităţilor că sunt părtinitoare.

Interesul public şi problemele sociale „vicioase”

Primul tip de discuţie apare în special datorită caracterului vicios al problemelor sociale – în conceptualizarea clasică a lui H. Rittel şi M. Webber (1973). Aceştia contrastează „problemele *vicioase*” (*wicked problems*), întîlnite cu precădere în sfera socialului, cu „problemele blânde” (*tame problems*) care apar mai ales în ştiinţele exacte şi în tehnică. Autorii observă că problemele vicioase, precum problema sărăciei sau a degradării mediului, a violenţei domestice etc., diferă de cele „blânde” în mai multe privinţe :

- nu au o formulare consensuală, definitivă ; formularea însăşi este o problemă, deoarece fiecare formulare indică o anumită direcţie de soluţionare a problemei ; diferitele grupuri de actori sociali implicaţi vor fi în dezacord asupra formulării ;
- fiecare problemă vicioasă este unică ; deşi pot exista multe asemănări cu alte probleme, întotdeauna se vor găsi câteva diferenţe despre care putem argumenta că sunt esenţiale ;
- fiecare problemă poate fi considerată un simptom al unei alte probleme mai generale ; nu este clar la ce nivel trebuie abordată problema în intervalul dintre cauzele sociale cele mai concrete (de exemplu, lipsa de bani şi echipamente a unui minister) şi cele mai ample (de exemplu, structura socială inegalitară) ;
- fiecare soluţie implementată are consecinţe ireversibile asupra vieţilor oamenilor ; prin urmare, capacitatea de învăţare prin experimentare şi încercare-şi-eroare este foarte limitată ;
- soluţiile problemei generează, la rândul lor, alte probleme, pe o perioadă nelimitată de timp ; prin urmare, nu există un criteriu clar de evaluare a calităţii unei soluţii, deoarece, în timp, efectele succesive ale acestora sunt imposibil de monitorizat ;
- deoarece nu există un criteriu pentru a ne da seama când am soluţionat problema, procesul de soluţionare se opreşte conform unor criterii externe, precum lipsa timpului şi a resurselor materiale sau apariţia unor alte probleme mai urgente.

Aceste dificultăţi ilustrează limitările inevitabile ale oricărei încercări de a specifica în practică ce reprezintă ***i.p.*** la un moment dat. Există câteva surse fundamentale ale

acestei imposibilităţi, printre care : 1. diversitatea socială ; 2. istoria relaţiilor dintre grupurile sociale ; 3. incertitudinea cunoaşterii sociale ; şi 4. dificultatea acţiunii politice.

1. În viaţa socială reală există multe situaţii în care un grup poate câştiga doar dacă celălalt pierde – cel puţin pe termen scurt. Într-un astfel de caz, orice decizie ar fi luată, unele interese de grup ar fi favorizate, iar unele ar fi dezavantajate. Aceasta nu înseamnă că nu poate fi luată o decizie despre care să putem spune rezonabil că serveşte ***i.p.***, deoarece ***i.p.*** nu trebuie să fie întotdeauna diferit de interesul privat. ***I.p.*** se suprapune parţial cu interesele particulare ale membrilor colectivităţii şi nu poate fi luată nici o măsură care să satisfacă la fel de bine toate preferinţele, cu excepţia posibilă a unor decizii care să fie egal nepopulare.
2. Timpul este şi el o dimensiune importantă : societatea se bazează pe o reţea complicată de procese de redistribuire şi compensaţie mediate de către stat pe parcursul generaţiilor, astfel încât orice decizie trebuie analizată în contextul acestei structuri, şi nu izolat. Întrebarea este : cine trebuie să câştige şi cine trebuie să piardă în acest moment, pentru a păstra echilibrul şi pentru a crea o schimbare socială în direcţia dorită ? Desigur, o astfel de întrebare nu poate avea un singur răspuns.
3. Identificarea ***i.p.*** este o chestiune de negociere şi arbitraj, dar este şi o problemă de informaţii. Cunoaşterea necesară acestui proces este însă inerent incompletă şi incertă. Nici măcar informaţiile brute referitoare la prezent nu sunt uşor accesibile ; variabilele sociale pot fi doar aproximativ măsurate, prin metode scumpe şi care depind de cooperarea şi sinceritatea unui număr foarte mare de oameni. Interpretarea informaţiilor este realizată de analişti care au fiecare agenda lor proprie, derivând din interese sau din valori ; construcţia unei imagini cognitive bazate pe datele disponibile este nu numai un proces de deliberare, ci şi unul de negociere. În ceea ce priveşte viitorul, evoluţia unui fenomen social sau consecinţele probabile ale unei măsuri guvernamentale pot fi doar estimate, sau, uneori, pur şi simplu ghicite.
4. ***I.p.*** se referă, în cele din urmă, la acţiuni ce trebuie întreprinse, nu numai la valori sau stări de fapt dezirabile. Ce măsuri pot fi însă legitim luate pentru atingerea unui scop nobil ? Ce mijloace pot fi scuzate ? Pot fi sacrificate interesele sau chiar drepturile câtorva oameni pentru a urmări binele celor mulţi ? Chiar dacă scopul ar fi clar, mijloacele legitime rămân deseori inaccesibile. M. Waltzer scria, dintr-o perspectivă pesimistă sau, după opinia multora, realistă : „cei mai mulţi dintre noi nu cred că guvernanţii noştri sunt inocenţi [...], chiar şi cei mai buni dintre ei. [...] Oamenii care acţionează pentru noi şi în numele nostru sunt în mod necesar speculanţi şi mincinoşi" (Waltzer, 1973, p. 161 ; *cf.* Pasquerella şi Killilea, 2005, p. 264). În aceste condiţii, definiţia unui politician moral nu presupune lipsa gesturilor reprobabile, ci conştiinţa vinovăţiei proprii, precum şi eforturile continue de a acţiona moral : „Acesta este politicianul moral : îl recunoaştem după mâinile sale murdare. Dacă ar fi fost un om moral şi nimic mai mult, mâinile sale nu ar fi fost murdare ; dacă ar fi fost un politician şi nimic mai mult, ar fi pretins că mâinile sale sunt curate" (Waltzer, 1973, pp. 167-168 ; *cf.* Pasquerella şi Killilea 2005, p. 264). Fără să discutăm în ce măsură minciunile sau alte încălcări ale moralităţii (şi implicit ale ***i.p.***) sunt permise în politică în vederea urmăririi unui scop nobil, putem să observăm că aceste compromisuri sunt reale, fiind considerate de mulţi oameni ca parte a jocului politic.

Ţinând cont de natura „problemelor vicioase” cu care se confruntă, acuzaţiile privind încălcarea ***i.p.*** sunt un fel de risc profesional pentru demnitari, funcţionari publici şi alţi angajaţi ai unor organizaţii care îşi asumă misiunea de a urmări ***i.p.*** (ONG-uri, organizaţii internaţionale etc.). Cetăţenii care ocupă alte slujbe nu au la fel de multe oportunităţi de a defini şi urmări ***i.p.*** ; în consecinţă, nu au acelaşi risc de a fi acuzaţi de abuz. Desigur, acest risc este asumat voluntar şi este parte a regulilor jocului, însă trebuie totuşi luat în considerare atunci când analizăm o acuzaţie. Întrebarea relevantă din această perspectivă este : există vreo posibilitate, fie ea şi foarte improbabilă, ca abuzul aparent înfăptuit de un astfel de angajat să fi servit de fapt ***i.p.*** ? Poate fi argumentat, rezonabil, că decizia sa a avut în vedere binele comun ? Această întrebare este doar începutul unui proces de judecare, dar ea are meritul de a izola un set de acţiuni care nu pot fi considerate ca urmărind ***i.p.***, indiferent de imaginaţia şi toleranţa pe care suntem dispuşi să le investim.

În cele ce urmează voi face referire în special la demnitari şi funcţionari publici, dar aceleaşi criterii pot fi aplicate şi altor tipuri de persoane care îşi asumă responsabilitatea de a defini şi urmări ***i.p.***

Definirea interesului public în programele de dezvoltare

Conceptul de dezvoltare este intim legat de conceptul de ***i.p.*** Dezvoltarea nu se poate realiza dacă interesele unor grupuri sociale sunt sistematic neglijate în procesul de schimbare.

Riscurile negocierii

Stabilirea priorităţilor dezvoltării sau definirea ***i.p.*** este nu numai un proces de *deliberare*, ci şi un proces de *negociere*, în care actorii sociali cu putere mai mare contribuie mai mult la definirea direcţiilor de acţiune. În astfel de situaţii apar riscuri precum paternalismul sau *confiscarea beneficiilor* programului de către elite. Riscul *paternalismului* apare atunci când autorităţile publice sau specialiştii implicaţi în program definesc interesele comunităţii-ţintă discordant faţă de preferinţele declarate ale membrilor comunităţii. *Confiscarea beneficiilor* de către elite reprezintă o distribuţie neechilibrată a bunurilor şi serviciilor generate de program, în favoarea elitelor comunităţii – distribuţie datorată unei diferenţe semnificative de implicare în luarea deciziilor între elite şi restul comunităţii.

Cunoaşterea şi reprezentarea intereselor celorlalţi

În ce măsură poate o persoană să înţeleagă şi să reprezinte interesele unei alte persoane ? Întrebarea este esenţială atât pentru funcţionarea democraţiilor reprezentative, cât şi pentru proiectele de dezvoltare iniţiate în exteriorul comunităţii-ţintă. Există două mari tipuri de concepţii despre calitatea reprezentării :

- Concepţii ale *reprezentativităţii demografice* (Riccucci şi Meyers, 2004), conform cărora posibilitatea unui observator de a reprezenta activ interesele unei alte persoane este cu atât mai mare cu cât observatorul este mai similar acesteia ca poziţie socială.

Conform acestui principiu, este esenţial ca diferitele categorii sociale să fie reprezentate în organismele de decizie de membrii lor, şi nu de persoane din exteriorul lor. Astfel, această teorie implică faptul că interesele femeilor vor fi mai bine reprezentate în general de către femei decât de bărbaţi (toţi ceilalţi factori fiind ţinuţi constanţi), interesele minorităţilor etnice de către membri ai respectivelor minorităţi etnice etc.

- Concepţiile *reprezentativităţii politice* pun accentul nu pe similaritatea de caracteristici sociale, ci pe împărtăşirea unor concepţii comune despre lume şi pe comunicare şi cunoaştere reciprocă. Astfel, cheia reprezentării eficiente a intereselor constă în identificarea unor persoane cu valori similare (care pot fi sau nu membre ale aceloraşi categorii socio-demografice) şi care să aibă competenţa necesară cunoaşterii şi comunicării situaţiei de viaţă a celor pe care îi reprezintă, precum şi îndemânarea politică necesară negocierii intereselor acestora în mediul politic.

Condiţiile reprezentării adecvate a intereselor au fost analizate de teorii precum „Legea de fier a oligarhiei"[1] (formulată de Robert Michels, în lucrarea sa despre partidele politice, publicată în 1911), care observă că orice lider are tendinţa de a se îndepărta de preocupările şi interesele celor pe care îi reprezintă, datorită specializării sale funcţionale ca om politic (Vlăsceanu, 1993a). Competenţa sa îl face indispensabil pentru organizarea eficientă a colectivităţii, dar, în acelaşi timp, îi schimbă modul de gândire astfel încât devine tot mai diferit de cei care l-au ales. Acest proces inevitabil de distanţare şi alienare a liderilor de electorat poate fi însă ţinut sub control, observă Michels, prin diferite metode, cum ar fi circulaţia elitelor.

Criterii pentru evaluarea politicilor publice din perspectiva interesului public

Evaluarea politicilor publice poate ţine cont de multiple criterii, precum :

- *procedurile* prin care au fost elaborate : gradul de consultare publică, respectarea legislaţiei naţionale şi internaţionale, utilizarea corectă a resurselor publice, reprezentarea echilibrată a tuturor intereselor sociale ;
- *impactul* probabil al acestora : cine sunt cei care câştigă şi cine sunt cei care pierd ? Cum putem agrega costurile şi beneficiile într-un indicator unic ? Există categorii care pierd inacceptabil de mult ? Există persoane ale căror drepturi sunt încălcate ? Există distorsiuni laterale ale politicii respective asupra capacităţii deliberative a societăţii sau asupra funcţionării instituţiilor publice ?
- corespondenţa politicilor şi programelor cu misiunea asumată *politic* de către autorităţile publice (aşa cum a fost aceasta formulată în programele politice, în angajamentele din campaniile electorale etc.) ;
- *opţiunile excluse* : ce măsuri devin imposibile sau dificile datorită adoptării acestei politici ?

O astfel de evaluare permite identificarea unor politici publice care sunt fundamental eronate din perspectiva ***i.p.***, aşa cum este el definit socialmente la un moment dat (de

1. Fragmente din textul original pot fi citite pe site-ul prof. Larry R. Ridener la adresa http :// www2.pfeiffer.edu/~lridener/courses/MICHELSR.HTML.

exemplu, politici care încalcă drepturile omului, au costuri bugetare exagerate sau au consecinţe probabile dezastruoase pentru anumite grupuri sociale). În multe cazuri însă discuţiile se vor situa într-o arie a nuanţelor de gri, mai degrabă decât o arie alb-negru, datorită intervalului de nedefinire în care se situează conceptul de ***i.p.***

În continuare voi discuta pe scurt doar câteva dintre aspectele menţionate mai sus, cu referire mai ales la evaluarea situaţiilor de eşec în urmărirea ***i.p.***

Consideraţii procedurale

Utilizarea corectă şi eficientă a resurselor publice

În cadrul unei analize succinte a acţiunilor demnitarilor şi funcţionarilor publici, în categoria resurselor publice putem include toate resursele obţinute de stat de la cetăţeni prin instituirea unei obligaţii – precum şi toate resursele generate de stat prin folosirea celor dintâi. În această categorie intră, desigur, taxele şi impozitele, contribuţiile sociale obligatorii, dar şi timpul petrecut în cadrul învăţământului obligatoriu sau în cadrul serviciului militar obligatoriu, timpul necesar efectuării plăţilor obligatorii, informaţiile pe care cetăţenii sunt obligaţi să le furnizeze statului ş.a. Prin utilizarea acestor resurse „primare”, statul obţine sau generează, la rândul său, resurse publice „secundare” : bunuri materiale, servicii către populaţie, norme legale, organizaţii, informaţii ştiinţifice, informaţii procedurale (legate de funcţionarea statului însuşi) etc. De asemenea, resursele publice includ şi resursele naturale ale unei ţări, aflate implicit în administrarea statului.

Într-o analiză mai largă putem extinde categoria de resurse publice şi asupra resurselor prelevate de actori privaţi care au o poziţie de monopol pe piaţă, deoarece şi acestea sunt oferite de cetăţeni cvasiinvoluntar, prin lipsa unei opţiuni.

Desigur, şi resursele oferite voluntar către actori publici sau privaţi pot fi folosite incorect ; totuşi, în cazul acestora există mecanisme de control, dintre care cel mai primitiv, dar eficient, este refuzul de a contribui în viitor. În cazul resurselor publice, cetăţenii nu au nici măcar această posibilitate de protest în faţa eventualei utilizări abuzive a banilor, timpului sau informaţiilor lor de către autorităţi.

Deciziile posibil părtinitoare şi decizii predictibil părtinitoare

O concluzie a prezentării problemelor vicioase cu care se confruntă funcţionarii publici şi demnitarii este faptul că orice decizie ar lua, aceasta poate fi considerată părtinitoare în favoarea unor anumite interese. Orice decizie este posibil părtinitoare. În aceste condiţii, problemele cele mai mari apar în cazul acelor decizii pe care le putem denumi „predictibil părtinitoare”, cele care trec dincolo de prezumţia de nevinovăţie în judecata unui observator rezonabil :

- decizii care includ favoruri către propria persoană sau cei apropiaţi ;
- decizii care sunt susceptibile de a fi părtinitoare, deoarece au fost luate în condiţii de conflict de interese sau în tranzacţii corupte ;
- decizii care sunt părtinitoare în mod stabil, continuând structuri de inegalitate de tratament persistente în timp (de exemplu, decizii care defavorizează categoriile sociale discriminate pe parcursul deceniilor trecute sau decizii care favorizează actori sociali cu putere financiară şi decizională foarte ridicată).

Abuzuri normalizate : excepţie, sau regulă ?

O anumită problemă de procedură într-o politică publică sau un program de dezvoltare poate apărea izolat (cum ar fi, în România actuală, intimidarea prin violenţă a ziariştilor) sau poate fi un exemplu al unei practici generalizate (precum corupţia, de exemplu). Acţiunile repetate de mulţi indivizi diferă esenţial, din punct de vedere moral, de acţiunile realizate de puţini indivizi – analog cu felul în care, la nivel individual, o greşeală repetată de o persoană diferă esenţial de acea greşeală realizată pentru prima oară.

Prin urmare, atunci când observăm o încălcare a unei norme etice sau legale, este important să ştim dacă această acţiune este un abuz excepţional sau un *abuz normalizat*, putând fi chiar, la limită, manifestarea unei *norme alternative*. Pentru a evalua gradul de generalizare şi de instituţionalizare a respectivului comportament scandalos, trebuie să examinăm informaţii precum :

- frecvenţa cazurilor de încălcare a normei respective. Cu cât cazurile sunt mai dese, cu atât (paradoxal) avem motive să ne indignăm mai tare, tocmai pentru că aceasta indică o anumită *normalizare* a abaterii ;
- existenţa unor portiţe în lege sau chiar a unor acte normative pentru a permite acest comportament sau pentru a nu-l sancţiona ;
- existenţa unor practici sistematice de a interpreta abuziv legea pentru a nu acoperi sau a nu sancţiona aceste acţiuni ;
- existenţa unor practici sistematice de aplicare abuzivă a legii pentru a ascunde acest fenomen ;
- existenţa unor sancţiuni aplicate – informal – celor care nu practică acest fenomen, ceea ce semnifică apariţia unei *norme alternative* şi poate fi un prim semn al criminalităţii organizate.

Consideraţii referitoare la impactul programelor şi politicilor publice

Distorsiuni ale procesului deliberativ şi decizional : efecte asupra formulării interesului public

Există cazuri de politici publice care, deşi nu au efecte negative directe asupra societăţii, afectează capacitatea definirii adecvate a ***i.p.*** la nivelul decidenţilor. Un exemplu se referă la legile care creează condiţii de trai excepţionale pentru demnitari şi alţi decidenţi. Făcând abstracţie de inechitatea lor, acest tip de politici afectează deseori chiar posibilitatea unui proces deliberativ care să urmărească eficient ***i.p.***, prin deconectarea intereselor şi preocupărilor autorităţilor de cele ale populaţiei, ceea ce va afecta vizibilitatea problemelor cu care se confruntă aceasta.

Alte exemple se referă la lipsa posibilităţii de monitorizare publică a deciziilor luate de autorităţi sau la posibilitatea redusă de influenţare a deciziilor publice de către populaţie. Astfel de caracteristici ale sistemelor decizionale au, de asemenea, efecte negative asupra formulării ***i.p.*** ***I.p.*** nu este definit doar în Parlament, ci prin fiecare decizie, tehnică sau principială, luată de autorităţi. Exemple de măsuri care sporesc transparenţa procesului decizional sunt înregistrarea nominală a votului parlamentarilor pentru fiecare iniţiativă legislativă sau accesul la informaţii de ***i.p.*** privind deciziile luate de autorităţile publice de la orice nivel.

Distorsiuni organizaţionale : efecte asupra performanţelor organizaţiilor publice

Acţiunile demnitarilor şi ale funcţionarilor publici au efecte şi asupra organizaţiilor din care aceştia fac parte. În măsura în care o decizie incorectă este cunoscută colegilor şi rămâne nesancţionată, efectele asupra organizaţiei pot fi considerabile. Urmărirea ***i.p.*** într-o organizaţie a administraţiei publice presupune efort şi asumarea unor riscuri. Motivaţia angrenării într-un asemenea demers dificil scade atunci când cei din jur ignoră nepedepsiţi misiunea organizaţiei.

Nils Brunsson (2002) observa că organizaţiile care au ca scop principal reflectarea şi reprezentarea mediului social – precum partidele politice, administraţia publică sau organizaţiile cu o misiune asumată de a urmări ***i.p.*** – suferă inevitabil de „ipocrizie organizaţională”. Pentru a face faţă cerinţelor contradictorii ale diferitelor grupuri de interese, organizaţia îşi disociază discursul de decizii şi de acţiuni. Astfel, discursul va putea fi orientat către un grup social, deciziile luate vor putea mulţumi un alt grup social, iar acţiunile vor favoriza alte categorii. Angajaţii unor astfel de organizaţii sunt prinşi în permanenţă în soluţionarea unor probleme insolubile, tensionaţi între exigenţele incompatibile ale diferitelor aspecte ale problemei. Această senzaţie de mers în gol şi de învârtire în cerc poate fi descurajantă – cu atât mai mult atunci când corupţia sau conflictele de interese în interiorul organizaţiei devin handicapuri adiţionale.

O parte importantă a recompensei pentru munca angajaţilor din aceste organizaţii este (sau ar trebui să fie) intrinsecă – satisfacţia de a fi contribuit la bunul mers al societăţii prin propriile decizii şi acţiuni, participarea la o transformare în bine ce depăşeşte propria persoană. Desigur, o astfel de satisfacţie depinde de percepţia asupra onestităţii şi eficienţei propriei organizaţii, deoarece un angajat nu poate face o diferenţă semnificativă la nivelul societăţii fără suportul administraţiei din care face parte. Astfel, crearea unei reprezentări conform căreia corupţia şi incompetenţa sunt frecvente şi tolerate în organizaţie duce la scăderea satisfacţiei faţă de propria muncă pentru cei care îşi investesc energia în urmărirea ***i.p.***

În ceea ce priveşte performanţele efective, chiar dacă funcţionarul sau demnitarul onest continuă să-şi facă datoria conştiincios, eficienţa sa într-o organizaţie dominată de angajaţi corupţi sau dezinteresaţi va fi probabil redusă. Persoanele oneste vor fi izolate şi marginalizate de către cei mai puţin oneşti, iar reţelele necesare de sprijin şi informaţii vor fi întrerupte.

Cosima RUGHINIŞ

Izomorfism instituţional

Instituţionalismul sociologic este definit ca o teorie care explică schimbările, continuitatea şi adaptabilitatea instituţiilor. Dezvoltat în cadrul teoriei organizaţionale, conceptul de **izomorfism instituţional** (***i.i.***) deschide noi perspective în studierea procesului de schimbare socială, punând accent pe adaptabilitate. În acest sens, el reprezintă baza de argumentare în direcţia modificării scopurilor birocraţiei. Astfel, discursul weberian de

eficienţă şi competiţie birocratică (vezi *birocraţie* şi *administraţie publică*) este înlocuit de o preocupare pentru explicarea asemănărilor dintre organizaţii.

Procesele izomorfice au fost analizate în diferite domenii, de la manualele de colegiu la reformele administrative. Axarea asupra organizaţiilor a fost lărgită astfel încât să poată surprinde imitări ale programelor de politici (publice sau private) şi design instituţional. Definirea ***i.i.*** este un prim demers necesar pentru înţelegerea conceptului, următorul pas fiind reprezentat de diferenţierea, cu unele exemple concrete, a tipurilor de ***i.i.*** din literatura de specialitate. Următoarea secţiune conţine un studiu de caz menit să ilustreze îmbinarea tipurilor de ***i.i.*** în efectuarea unei analize instituţionale. Acesta este o sumă a factorilor concurenţi în cazul dezvoltării partidelor în România post-comunistă. Subiectul a fost ales datorită funcţiilor partidelor de a agrega şi reprezenta interese şi de a transpune în politici publice preferinţele alegătorilor. Astfel, cazul este relevant prin prisma conexiunilor ce pot fi realizate între cadrul analitic propus şi dezvoltarea socială aferentă politicilor promovate de către partide. Ultima secţiune relaţionează ***i.i.***, dezvoltarea socială şi posibilul efect asupra administraţiei publice.

Definirea izomorfismului instituţional

I.i. este definit drept procesul de constrângere ce acţionează asupra unei unităţi din cadrul unei populaţii pentru a o face să fie asemănătoare cu alte unităţi care înfruntă acelaşi set de condiţii de mediu (DiMaggio şi Powell, 1991, p. 66). Acesta, spre deosebire de teoriile din trecut, nu presupune competiţie liberă şi deschisă, menţionând faptul că organizaţiile nu concurează doar pentru resurse şi clienţi, ci şi pentru putere politică şi legitimitate instituţională. Copierea structurilor organizaţionale nu este un proces bazat pe eficienţă, ci pe dorinţa de a asigura legitimitate. Aceasta din urmă explică faptul că organizaţiile caută să fie izomorfe în structura şi domeniile lor de activitate, ţinând cont de anumite dimensiuni existente în mediul lor (Scott, 1995, p. 44).

Tipuri de izomorfism instituţional

În literatură au fost identificate trei tipuri diferite de ***i.i.*** : coercitiv, mimetic şi normativ. *Izomorfismul coercitiv* rezultă din „presiunile formale şi informale exercitate asupra organizaţiilor de către alte organizaţii de care depind" (DiMaggio şi Powell, 1991, p. 67). Coerciţia este rezultatul unor presiuni precum cele ale unui mandat guvernamental sau ale dependenţei de organizaţii-cheie. O organizaţie tinde să copieze modelul celor de care depinde. Însă imitarea este încurajată şi prin alte mijloace decât puterea şi dependenţa, o altă sursă a izomorfismului coercitiv fiind reprezentată de aşteptările culturale în care instituţiile se dezvoltă şi funcţionează (DiMaggio şi Powell, 1991, p. 67). Instituţii similare create în România şi SUA, care, în plan teoretic, au acelaşi scop, vor utiliza mijloace diferite şi îşi vor atinge diferit obiectivele în funcţie de mediul în care se dezvoltă : normele şi valorile societale, aşteptările populaţiei sau ale instituţiilor deja existente. Ţinând cont de aceste aspecte, factorii de luare a deciziei sau cei ce stabilesc aranjamente instituţionale nu ar trebui să împrumute o instituţie fără a se raporta la specificul mediului în care va funcţiona.

Izomorfismul mimetic, cunoscut şi sub denumirea de *mimetism instituţional*, implică faptul că instituţiile se modelează pe fundaţiile altor instituţii ori de câte ori intră în contact cu un mediu nesigur, scopuri ambigue sau alternative neclare (DiMaggio şi Powell, 1991, p. 69). Nesiguranţa încurajează imitarea, avantajele acestui proces fiind ridicate în termenii identificării alternativelor şi soluţiilor valide pentru problemele care apar. Organizaţiile observă comportamentul adoptat de alte organizaţii în situaţii similare cu cele pe care le au de rezolvat, iar învăţarea şi imitarea soluţiilor reprezintă, de multe ori, alegerea mai puţin costisitoare şi mai eficientă. Însă acest lucru este valabil doar în condiţiile în care se ţine cont de diferenţele de mediu. În principal, mimetismul este generat de nesiguranţă, fiind imitate organizaţiile de succes sau percepute ca având legitimitate sporită. Această imitare conduce însă la sporirea legitimităţii, fără a se asigura însă, neapărat, eficienţă. Extinderea ideii de mimetism de la organizaţii la spectrul instituţional a fost realizată de Claus Offe (1992) într-un articol despre design instituţional şi tranziţii democratice. Astfel, el a observat că aranjamentele instituţionale din statele postcomuniste reprezintă copii ale sistemelor vestice care au avut succes. Offe menţionează că există avantaje în a menţiona copierea în locul creării propriu-zise: responsabilitate redusă, absenţa percepţiei că designerul îşi impune propriul punct de vedere, legitimitate sporită a instituţiei (Offe, 1992, p. 24). Ca urmare, apariţia mimetismului nu este datorată doar nesiguranţei, ci şi unor strategii adoptate de actorii implicaţi în procesul de creionare instituţională.

Izomorfismul normativ consideră profesionalizarea drept principala sursă de presiune pentru modificările instituţionale. Profesionalizarea poate fi conceptualizată drept încercarea de controlare a condiţiilor şi metodelor de lucru şi stabilirea bazelor cognitive şi a legitimităţii pentru autonomia lor ocupaţională (DiMaggio şi Powell, 1991, p. 70). Acest tip de izomorfism este caracteristic mai mult organizaţiilor decât instituţiilor, deoarece accentuează aspecte specifice, profesionalizarea fiind greu de detectat în cadrul instituţiilor datorită naturii complexe a acestora. Cu alte cuvinte, profesioniştii, organizaţiile create de aceştia şi mecanismele educaţiei formale, socializării şi recrutării produc o bază cognitivă şi o legitimitate comună care determină transformarea structurilor organizaţionale în direcţia asemănărilor (Radaelli, 2000, p. 28).

Implicaţii ale izomorfismului instituţional – reprezentarea şi agregarea intereselor

Pentru a remarca interacţiunea dintre cele trei ideal-tipuri propuse de DiMaggio şi Powell, este necesară analizarea unui caz concret. În acest sens, consider importantă evoluţia partidelor, organizaţii care reprezintă şi agregă interesele cetăţenilor, transformându-le, prin diverse mecanisme, în propuneri de politici care influenţează fundamental dezvoltarea socială. În acelaşi timp, este necesară relaţionarea izomorfismului cu instituţionalizarea, un alt concept esenţial în dezvoltarea unei organizaţii. Unitatea de analiză pentru acest exemplu aplicat este România, iar perioada considerată este reprezentată de începutul tranziţiei (prăbuşirea comunismului în 1989).

O primă observaţie cu caracter general vizează faptul că instituţionalizarea partidelor are loc într-un mediu instituţional competitiv, nu într-un vid instituţional sau într-un mediu în care argumentul *tabula rasa* funcţionează (Kitschelt, 1992). Partidele nu sunt

unicele organizaţii ce se instituţionalizează, iar în acest sens pot fi identificaţi multipli competitori pentru acestea în cadrul unei societăţi. Voi trece în revistă doar câteva pentru a ilustra complexitatea mediului de dezvoltare. Un prim factor este reprezentat de instituţionalizarea legăturilor personale, construite pe prietenii şi nepotism, cunoscute în România atât în perioada comunistă, cât şi după. Un al doilea factor este instituţia democraţiei directe, dăunătoare pentru partide prin prisma funcţiilor pe care acestea trebuie să le îndeplinească. Dacă instituţionalizarea democraţiei directe atinge cote semnificative de dezvoltare la nivelul comunităţilor locale, importanţa partidelor scade la acest nivel, iar influenţa şi existenţa lor este afectată şi la nivel central. Grupurile de interes şi lobby reprezintă o altă instituţie rivală partidelor sau care afectează dezvoltarea acestora. Acest factor are o dublă influenţă, datorită capacităţii sale de a acoperi multiple sfere. Astfel, grupurile de interes devin competitori pentru partid, iar din această poziţie pot influenţa, prin diverse mecanisme, dezvoltarea celor din urmă. Un factor adiţional este reprezentat de succesorul/succesoarele Partidului Comunist Român, care a modelat şi dominat pentru o bună perioadă spectrul politic, deţinând mijloacele şi motivaţiile menţinerii şi perpetuării legitimităţii.

Unele dintre aceste instituţii competitoare au o durată de existenţă mai îndelungată decât partidele create după prăbuşirea comunismului (nepotismul, grupurile de interes) şi există influenţe în instituţionalizarea partidelor datorită izomorfismului. Toate cele trei tipuri specificate anterior se regăsesc în acest proces : izomorfismul coercitiv prin presiunile formale şi informale exercitate asupra partidelor de către alte organizaţii de care partidul este dependent (grupuri de interese ce finanţează) şi de aşteptările culturale din societate (un partid îşi alege deseori strategiile politice şi electorale adaptându-se la aceste aşteptări) ; izomorfismul mimetic prin modelarea partidelor în funcţie de instituţiile cu legitimitate crescută, promovarea valorilor altor organizaţii respectate în societate (mesaje religioase, structuri descentralizate) ; mimetismul normativ prin profesionalizarea instituţiei partinice (din păcate, destul de slab dezvoltată).

Cazul partidelor este unul ilustrativ pentru situaţia multor organizaţii şi instituţii naţionale, fiind ales ca exemplu datorită posibilităţii clare de separare a factorilor ce îi influenţează dezvoltarea. Depăşind sfera eficientizării birocratice, absolut necesară pentru o dezvoltare socială şi instituţională, izomorfismul reuşeşte să ofere explicaţii ale schimbărilor generate în interiorul instituţiilor şi organizaţiilor, fiind interesat să explice şi asemănările pe care le regăsim la nivelul acestora.

Izomorfismul instituţional şi dezvoltarea socială

Dacă precedenta secţiune conţine discuţii teoretice referitoare la impactul ***i.i.*** asupra dezvoltării sociale prin intermediul partidelor, este util să vedem cum se manifestă această legătură în mod direct. Pentru a ilustra această situaţie, am decis să utilizez un exemplu comun, întâlnit la nivel central, şi anume efectul în plan economic al schimbării guvernelor. În momentul în care au loc alegeri, iar cetăţenii decid să încredinţeze votul lor unor noi formaţiuni politice decât cele care guvernau până în acel moment, va exista un nou guvern care va aduce cu sine noi politici economice. Astfel, dacă dorim reprezentarea grafică a economiei unui stat de-a lungul timpului în funcţie de politicile propuse de guvernele alternative, acest grafic nu va fi unul linear, ci vom observa o serie

de urcuşuri şi coborâşuri care se datorează politicilor diferite propuse de guverne. Diferenţa de nivel este cu atât mai mare cu cât schimbarea guvernului este mai radicală. De exemplu, în România, schimbările de guvern au implicat o modificare aproape totală a partidelor la guvernare, iar politicile economice, în plan teoretic, diferă semnificativ. Însă, în cazul Olandei, creştin-democraţii şi laburiştii au făcut parte din mai multe guverne succesive, iar acest lucru s-a reflectat în diferenţele reduse dintre politicile guvernamentale.

I.i. joacă un dublu rol. În primul rând, reprezintă un factor decisiv în diminuarea diferenţelor de politici şi în transformarea evoluţiei dezvoltării sociale în sensul reprezentării sale lineare. Astfel, experienţele precedente şi modelele existente în trecut sau în alte medii determină guvernul şi administraţia să nu aplice programele economice în forma gândită iniţial, ci să ia în considerare o serie de factori : impactul la nivelul bugetului central sau local, impactul la nivelul populaţiei, eficienţa programului comparată cu un model din trecut, efectivitatea şi eficacitatea unui model împrumutat şi aplicat într-un context nou. De cele mai multe ori, toate acestea conduc la o apropiere a politicilor economice de cele din trecut şi permit o evoluţie constantă (moderată). În al doilea rând, ***i.i.*** joacă un rol esenţial în crearea politicilor economice. În România, programele economice majore de după 1989 au fost inspirate fie de un model extern (privatizarea prin intermediul cupoanelor, taxa unică pe venit), fie din trecut. S-a urmărit ca adaptarea la contextul românesc să ofere satisfacţii la fel de mari ca în statele în care a fost aplicat. Rezultatele nu au coincis uneori cu aşteptările, ca urmare a implementărilor deficitare (ignorarea anumitor efecte, insuficienţa legislativă care să susţină reformele economice). Poate cel mai evident exemplu în direcţia existenţei unui izomorfism impus României pentru realizarea unui grad de dezvoltare economică sunt modelele propuse de către FMI, BM şi UE. Acestea au funcţionat în alte contexte şi sunt menite să dea rezultate şi în România dacă o serie de cerinţe sunt îndeplinite.

În pofida exemplelor expuse anterior, ***i.i.*** este dificil de perceput de către cetăţeanul obişnuit. Prin intermediul unor informaţii detaliate asupra funcţionării instituţiilor statului şi asupra modelelor alternative existente se poate ajunge la un nivel de cunoaştere a influenţelor pe care organizaţiile externe le au asupra politicilor naţionale. ***I.i.*** este însă un proces des întâlnit la nivelul organizaţiilor publice şi private şi are efecte directe şi indirecte asupra dezvoltării sociale. Cauzele utilizării sale sunt : eficienţa, simplitatea, garanţia unor rezultate pozitive sau legitimitatea.

Sergiu GHERGHINA

M

Măsurarea dezvoltării sociale: indicatori ai dezvoltării sociale

Măsurarea dezvoltării sociale (*m.d.s.*) este definită din perspectiva rolului sistemelor de indicatori de a ghida/orienta intervenţia publică, de a contribui la caracterul planificat, inerent pentru definirea unei schimbări sociale ca proces de dezvoltare socială. Indicatorii sociali, în ansamblul lor, sunt definiţi ca indicatori care devin *elemente ale acţiunii practice* (Mărginean, 2002, p. 33), reflectând anumite trăsături ale fenomenelor şi proceselor sociale, măsurând atât starea obiectivă a sistemelor sociale – structura (alcătuirea, relaţiile) şi dinamica (funcţionalitatea şi performanţa) –, cât şi starea subiectivă (satisfacţia, insatisfacţia) (Zamfir, 1976). Indicatorii sociali sunt rezultatul integrării cerinţelor de informare, planificare, dezvoltare şi conducere existente la un anumit nivel de organizare (comunitar/local, regional, naţional, internaţional).

Un indicator social îndeplineşte o serie de funcţii între care (Mărginean, 2002, p. 34) : mijloc de informare privind starea unui domeniu social, mijloc de diagnoză socială ; mijloc de analiză, evaluare şi interpretare a diferitelor fenomene, relaţii, procese sociale şi acţiuni sociale ; mijloc de cercetare a obiectivelor de dezvoltare într-un domeniu sau altul ; instrument al planificării şi prognozei dezvoltării sociale ; mijloc de urmărire (măsurare) a schimbărilor intervenite în evoluţia fenomenelor respective, de evidenţiere a tendinţei şi a consecinţelor unei anumite acţiuni întreprinse.

Ca urmare a diversificării şi specializării, măsurarea îşi dezvoltă funcţia stimulativă, devenind un instrument democratic de control în luarea deciziilor. Pe lângă faptul că „furnizează o măsură a progresului către obiectivele stabilite”, indicatorii sociali îndeplinesc o „misiune democratică”, reprezentând un mijloc de influenţare a agendei politice : „Pe măsură ce indicatorii sociali sunt acceptaţi în discursul public, ei dau glas votantului” (Vogel, 1997, p. 108).

Sistemele de indicatori şi indicii (vezi *măsurarea dezvoltării sociale : indici compoziţi ai dezvoltării sociale*) reprezintă *un instrument fundamental de stimulare a dezvoltării*, *nu numai de măsurare a acesteia*, deoarece :

- configurarea sistemelor de măsurare este parte integrantă a gândirii prospective sau a spiritului de guvernare centrat pe dezvoltare ;
- societăţile moderne au dezvoltat sisteme expert pentru colectarea sistematică de informaţie care este transmisă subsistemului politic pentru corectarea în timp real a deciziilor ce orientează întregul sistem social ;

– dezvoltarea comunicaţiilor şi tehnologiilor informaţiei a făcut ca aceste sisteme să devină parte a mecanismelor de creştere a ţărilor avansate.

Este important de remarcat că înainte de generalizarea folosirii indicatorilor în practica actuală a instituţiilor internaţionale, publice şi nonguvernamentale cu preocupări în zona dezvoltării sociale, sistemele de măsurare au fost utilizate pe larg în activitatea întreprinderilor economice.

Istoricul conceptului de dezvoltare este unul îndelungat, însă perioada de consolidare a dimensiunii lui instrumentale, de fundamentare a unor sisteme de măsurare, este mai recentă. Mai ales în a doua jumătate a secolului XX au apărut instituţii internaţionale care şi-au inclus în titulatură termenul de „dezvoltare" (PNUD, BIRD, BM ş.a.m.d), au fost create departamente de dezvoltare, au apărut „profesionişti ai dezvoltării" (*development professionals*), s-a conturat o „comunitate internaţională a dezvoltării" (incluzând în primul rând organizaţiile finanţatoare a programelor de dezvoltare), au apărut discipline şi metode de cercetare „developmentaliste". Dezbaterile teoretice stârnite în jurul indicatorilor promovaţi au reactivat dileme teoretice mai vechi sau au generat unele dileme şi direcţii de cercetare noi. Axele pe care evoluţia conceptului de dezvoltare socială poate fi urmărită din prisma consecinţelor asupra metodologiilor de măsurare sunt multiple, mai importante fiind cele cu următorii poli : economic-social ; indici-sisteme de indicatori, (trans)naţional-teritorial, obiectiv-subiectiv şi dimensiuni tari (performanţe economice, venituri)-dimensiuni „soft" (capital uman, capital social, capabilităţi etc.).

Ca un concept-cheie al gândirii politice contemporane, dezvoltarea s-a impus în anii '50, momentul naşterii putând fi considerat discursul de învestire al preşedintelui Truman (SUA, 1949), care susţinea „dezvoltarea şi creşterea zonelor subdezvoltate" (Voicu, 2002, p. 259). Impunerea dezvoltării sociale ca principiu al programelor politice contemporane a fost precedată de o serie de abordări teoretice (List, Marx, Weber şi Parsons, printre alţii) care au delimitat semnificaţiile conceptului. Creşterea interesului pentru sistemele de indicatori a fost stimulată ca urmare a activităţii unor comisii guvernamentale (Mărginean, 2002, p. 29). Raportul „Recent Social Change" al Comisiei americane pentru studierea tendinţelor sociale, publicat în 1933, este primul dintr-o serie de astfel de rapoarte şi studii finanţate de instituţii şi agenţii guvernamentale din SUA şi Europa Occidentală, referitoare la perspectivele creşterii economice. Alt exemplu notabil îl reprezintă raportul „Social Indicators", 1966 (autori Gross şi Biderman, editor Bauer), lucrare ce are la bază activitatea Comisiei NASA privind efectele zborurilor cosmice asupra calităţii vieţii.

Multă vreme, indicatorii dezvoltării au măsurat creşterea economică. După al doilea război mondial, preocuparea principală a constituit-o creşterea PIB-ului şi dezvoltarea forţei de muncă. A devenit însă limpede că, pentru majoritatea ţărilor dezvoltate, creşterea economică nu a diminuat sărăcia şi celelalte probleme sociale. Cu timpul, s-a recuperat dimensiunea socială a dezvoltării, accentuându-se importanţa calităţii creşterii, a dezvoltării nu doar economice, ci şi sociale sau umane, lărgindu-se sfera conceptului de dezvoltare. Începând cu anii '60, contestarea măsurării venitului ca indicator adecvat al dezvoltării a devenit tot mai evidentă – începe dominaţia indicatorilor sociali. Se consolidează activitatea United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), care a adus o contribuţie importantă la dezvoltarea indicatorilor sociali şi a extins dezbaterea privind dezvoltarea socială, promovând o abordare holistă şi interdisciplinară.

Ideea indicatorilor sociali a fost preluată în sistemul public şi politic, aceştia devenind măsuri instituţionalizate pe probleme de interes general. Majoritatea organizaţiilor internaţionale sunt preocupate de dezvoltarea indicatorilor sociali şi editează rapoarte pe această temă (ONU, BM, mai recent Comisia Europeană). ONU, prin instituţiile sale, oferă un suport constant pentru cercetarea şi dezvoltarea indicatorilor sociali, inclusiv prin publicarea de manuale/ghiduri privind măsurarea dezvoltării, monitorizare şi evaluare etc. Manualele ONU (primul publicat în 1978, altul în 1989) îşi propun să reprezinte un ghid pentru construcţia sistemului de indicatori sociali, urmărindu-se anumite particularităţi în funcţie de nivelul de dezvoltare economico-socială a ţării respective.

Atractivitatea unei singure măsuri compozite a dus la apariţia indicilor de dezvoltare (vezi *măsurarea dezvoltării sociale : indici compoziţi ai dezvoltării sociale*). În 1990, PNUD propune indicele dezvoltării umane structurat pe trei dimensiuni : longevitatea (măsurată prin speranţa de viaţă la naştere), educaţia (măsurată prin gradul de alfabetizare, numărul mediu de ani de şcoală şi rata brută de cuprindere în învăţământ) şi standardul de viaţă (măsurat prin PIB pe locuitor ajustat la paritatea puterii de cumpărare în dolari). PNUD a propus şi o serie de alţi indici precum *indicele disparităţii între sexe*, *indicele participării femeilor*, *indicele sărăciei umane* etc. Cele mai recente preocupări se referă la elaborarea unor indici care vizează accesul la tehnologiile comunicaţiilor şi informaţiilor, nivelul progresului tehnologic şi capacitatea unei ţări de a fi participantă la „era reţelelor" („Technology Achievement Index", introdus în *Human Development Report*, UNDP, 2001 ; „E-readiness Index", *The Economist Intelligence Unit*, 2000). Abordarea dezvoltării sociale prin intermediul indicilor a fost criticată (Atkinson *et al.*, 2002), iar alternativ sunt utilizate seturi de indicatori relevanţi pe dimensiuni ale dezvoltării. Printre obiecţiile apărute, menţionăm : eterogenitatea dimensiunilor, selecţia indicatorilor în urma unor opţiuni metodologice conjuncturale, arbitrarietatea ponderii acordate indicatorilor în scorul total. Însă nu doar măsurile compozite au dezavantaje metodologice, ci şi seturile de indicatori în cazul cărora „impresia generală este că dimensiunile măsurate în cadrul unor sisteme de indicatori nu sunt corelate" (Lindenberg, 2002).

Alte două perspective importante pentru modul în care este concepută dezvoltarea socială sunt teoriile capitalului uman şi cele ale capitalului social (vezi *capital social* şi *capital uman*). Acestea au deplasat accentul către finalitatea proceselor de dezvoltare asupra oportunităţilor individuale (în cazul teoriilor capitalului uman) şi asupra aspectelor relaţionale ale structurilor sociale. Ulterior, a devenit influentă teoria capabilităţilor (Sen, 1993) ca mijloace disponibile pentru accesul indivizilor la scopurile pe care aceştia le valorizează. Privitor la sistemele de indicatori de referinţă, în prezent considerăm că indicatorii dezvoltării mileniului (ONU) constituie sistemul de măsurare cu cea mai ridicată vizibilitate, alături de sistemele de indicatori structurali şi de incluziune socială implementaţi în cadrul UE şi deci cu o aplicabilitate mai restrânsă spaţial, pe aceştia din urmă alegând să-i tratăm distinct, ca exemplificare a modului în care au fost preluaţi şi completaţi în România.

Obiectivele de dezvoltare ale mileniului, rezultat al conferinţelor internaţionale şi summiturilor mondiale desfăşurate pe parcursul anilor '90 şi adoptate în cadrul Adunării Generale ONU în 2000, reprezintă cadrul agreat la nivel internaţional pentru monitorizarea progreselor în dezvoltare. Sunt încurajate trei direcţii majore de acţiune : accelerarea creşterii economice, îmbunătăţirea distribuţiei veniturilor, accelerarea dezvoltării sociale. Cele opt obiective de dezvoltare socială stabilite la nivel global, dar adaptate la

specificul naţional al ţărilor semnatare ale „Declaraţiei Mileniului” sunt urmărite prin indicatori specifici, iar efortul de îndeplinire a obiectivelor este comparat cu ţintele fixate. Ţările semnatare ale „Declaraţiei Mileniului”, printre care şi România, monitorizează progresele înregistrate în atingerea Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului prin elaborarea unor rapoarte naţionale asupra ODM, reunite într-un Raport Global privind Implementarea „Declaraţiei Mileniului”. România a elaborat un prim raport asupra ODM în 2004.

Valorile naţionale şi internaţionale ale indicatorilor sunt adesea insuficiente pentru a informa intervenţiile cu privire la grupurile şi zonele care au cea mai stringentă nevoie de suport, făcând imposibilă implementarea programelor de suport focalizat pe ariile afectate şi grupurile vulnerabile. Problema abordării spaţiului şi măsurării prin indicatori la nivel teritorial este considerată ca una de maximă importanţă în cadrul paradigmelor dezvoltării. Acest lucru este demonstrabil prin faptul că sunt promovate viziuni specifice asupra organizării teritoriale – conceptele de regiune de dezvoltare şi de pol de dezvoltare în construcţia politică a UE – şi în mod complementar sisteme de măsurare interesate în promovarea unor indicatori măsurabili la nivele cât mai specifice din punct de vedere teritorial, de la regiune până la localitate. *Geografia bunăstării sociale în SUA* (Smith, 1973) este una dintre primele lucrări care analizează componenta teritorială. Tot în anul 1973, Maloney a testat un indice al vulnerabilităţii sociale, indicatorii privind veniturile familiei, procentul familiilor sărace, ocupare, branşarea locuinţelor la instalaţii de apă curentă şi canalizare, starea sănătăţii etc. fiind analizaţi în perspectivă teritorială. Un alt exemplu este indicele nevoii de dezvoltare a comunităţii (Brown, 1980). După 1990, studiile au vizat cu precădere mediul urban. Centrul Naţiunilor Unite pentru Aşezări Umane a iniţiat, în anul 1995, un program de formare a capacităţilor naţionale şi locale de colectare şi diseminare a unor indicatori referitori la problemele dezvoltării urbane şi programele de ameliorare a condiţiilor de viaţă în mediul urban. Pentru analiza şi prezentarea datelor în profil, teritorial mai recent au fost elaborate sistemelor informaţionale geografice (GIS), care includ variabile spaţiale în analiza multivariată a factorilor generatori de probleme sociale. Hărţile realizate pe baza indicatorilor sociali disponibili la diferite nivele de dezagregare sunt tot mai mult utilizate ca instrumente în politicile de dezvoltare.

În literatura de specialitate românească, măsurarea dezvoltării sociale a urmat în special două direcţii de cercetare, una privind calitatea vieţii şi alta centrată pe sărăcie/deprivare şi probleme sociale, la care se adaugă în ultimii ani o nouă perspectivă, cea a incluziunii sociale. Recent, a fost inclusă printre sistemele de măsurare în România şi perspectiva incluziunii sociale promovată la nivel european. UE utilizează o serie de indicatori de incluziune socială structuraţi pe mai multe nivele, având un set comun de indicatori pentru ţările membre (de nivel primar şi secundar), propus într-o variantă extinsă de studiul lui Atkinson *et al.* (2002) şi adoptat de Comisia Europeană într-o variantă mai restrânsă. Indicatorii comuni sunt completaţi de un set specific naţional (indicatori de nivel terţiar selectaţi de statele membre).

O critică frecventă în cazul sistemelor de măsurare este orientarea lor excesiv instrumentalistă, fără o teorie care să-i fundamenteze, preocuparea fiind doar de a colecta datele disponibile. Apare un proces circular de tipul : dezvoltarea socială înseamnă ceea ce se măsoară prin indicatorii selectaţi. În măsura în care conceptul s-a lărgit (dezvoltare economică, socială, umană, durabilă), a apărut şi o lipsă de unitate,

dimensiunile nefiind corelate suficient. În acelaşi timp, *există dimensiuni ale calităţii vieţii care sunt doar sporadic adresate* de sistemele de măsurare a dezvoltării, cum ar fi gradul de democratizare al societăţii, gradul de participare ş.a. Specialiştii sunt orientaţi de obiectivul pragmatic de a elabora sisteme de indicatori care să constituie o contrapondere „obiectivă" la strategiile şi programele decidenţilor politici. De asemenea, se poate observa o normativitate excesivă sau un decalaj între generozitatea obiectivelor de dezvoltare şi posibilităţile limitate de măsurare. Una dintre explicaţii ar putea fi faptul că ***m.d.s.*** se realizează pe baza datelor deja disponibile, şi nu colectate în alte scopuri.

Dezbaterea pe tema dezvoltării a fost, în ultimele decenii, alimentată de proiectele de cercetare şi schemele de dezvoltare propuse de organizaţiile internaţionale. Utilizarea unor sisteme diferite de indicatori de către aceeaşi agenţie (indicele dezvoltării umane şi indicatorii de dezvoltare ai mileniului de către sistemul ONU) sau de către agenţii diferite, care se suprapun în aria lor de intervenţie, poate conduce la *informaţii complementare, dar şi redundante sau contradictorii*, la o inflaţie a indicatorilor.

Cosmin BRICIU

Măsurarea dezvoltării sociale: indici compoziți de dezvoltare socială

Indicii compoziţi ai dezvoltării sociale sunt valori ce reprezintă, într-un singur număr, gradul de *dezvoltare socială* a unui grup social (naţiune, regiune etc.). Ei se obţin prin compunerea diferiţilor *indicatori ai dezvoltării sociale.* Nu toţi specialiştii sunt de acord cu această strategie de măsurare şi, de aceea, găsim liste lungi de indicatori nereuniţi într-un index, ca, de exemplu, indicatorii de excluziune socială propuşi de UE. Totuşi, indicii compoziţi au numeroşi suporteri, fiind consideraţi „folositori pentru a concentra atenţia şi a simplifica problema. Ei prezintă o considerabilă atracţie pentru politicieni. Au un impact mai puternic asupra minţii, atrag cu mai mare forţă atenţia publicului decât o lungă listă de indicatori, combinaţi cu o discuţie calitativă. Dar cel mai solid argument în favoarea lor este că arată inadecvarea altor indecşi, precum PIB" (Streeten, 1995, p. 28). Într-adevăr, toate măsurile alternative ale dezvoltării, indiferent dacă sunt ţintite spre aspecte politice, sociale, de mediu ş.a.m.d., pornesc de la conştientizarea limitelor măsurilor economice, în special a PIB. Pe de altă parte, indicatorii de dezvoltare socială includ măsuri ale *dezvoltării umane*, *calităţii vieţii* şi *dezvoltării durabile*, care sunt adesea greu de separat.

În această prezentare va fi inclusă o trecere în revistă cuprinzătoare a cerinţelor pentru elaborarea acestor indici şi mai multe exemple de indici, clasificaţi după relevanţa lor locală, naţională, regională sau globală.

Criterii pentru elaborarea indicilor compoziţi de dezvoltare

Cerinţele tehnice pentru indicii compoziţi trebuie să coincidă în mare parte cu cele pentru indicatorii sociali în general. Indicii trebuie să fie :

- specifici, adică legaţi în mod clar de rezultatele urmărite. Elaborarea lor nu trebuie să presupună că dezvoltarea are aceeaşi valoare în toate societăţile (Barnett, 1988). Dacă este cazul, putem avea indici separaţi pentru ţările în curs de dezvoltare şi pentru cele avansate ;
- reprezentativi pentru populaţia şi fenomenul cercetat ;
- de aşa natură încât să reflecte perioada de timp care-l interesează pe cercetător (Estes, 2005) ;
- sensibili, adică să se schimbe atunci când o fac şi condiţiile sociale ;
- disponibili : colectarea datelor pentru construirea indicatorului trebuie să fie o sarcină relativ simplă, chiar atunci când nu sunt public disponibili ;
- eficienţi din punct de vedere al costului. Totuşi, afirmă Morse (2004), din punctul de vedere al costului, eficienţa nu trebuie să influenţeze rezultatele dorite prin măsurare (nu putem alege indici ieftini, dar care nu măsoară ceea ce dorim). Acolo unde se consideră necesară colectarea de date statistice sau de anchetă, ea trebuie realizată ;
- agregabili sau dezagregabili la diferite nivele de analiză (pe ani, subgrupuri sociale etc.). Potrivit lui Barnett (1988), ei trebuie să reflecte distribuţia beneficiilor sociale. De aceea, nu trebuie să folosească valori medii, care pot deghiza importante distribuţii inegale ale beneficiilor. De exemplu, la elaborarea indicelui olandez de dezvoltare s-a pornit de la cerinţa ca măsurarea să se facă la nivel individual pentru ca dezvoltarea să poată fi evaluată la nivel naţional pentru grupuri specifice (Boelhouwer şi Stoop, 1999) ;
- uşor interpretabili, mai ales când vor fi folosiţi de agenţii de dezvoltare locală ;
- să existe un acord clar şi mutual asupra definiţiilor acestora. Şi Tony Atkinson, autorul indicatorilor de excluziune socială la nivel european, subliniază cerinţa ca indicatorii să aibă o interpretare clară şi normativă, adică să fie recunoscuţi ca semnificativi şi să pară rezonabili celor care îi folosesc (Panduru *et al.*, 2004) ;
- capabili să măsoare mai degrabă *rezultatele* (cât pot oamenii citi şi scrie) decât *intrările* (cât s-a cheltuit pe educaţie) ;
- bazaţi pe o teorie bine întemeiată, adică testată empiric ;
- măsurabili atât cu măsuri obiective, cât şi subiective (Hagerty *et al.*, 2001). Această indicaţie corespunde unei lungi tradiţii în mişcarea indicatorilor sociali, aceea de a oferi indicatorilor obiectivi o contrapondere subiectivă, care poate completa informaţiile insuficiente. În ceea ce-i priveşte pe cercetătorii dezvoltării sociale, ei sunt mai degrabă reticenţi în legătură cu folosirea indicatorilor subiectivi. Alţii însă argumentează că, din cauza subiectivităţii construirii indicilor şi a problemelor legate de disponibilitatea datelor, o măsură subiectivă a progresului social este mai indicată decât una obiectivă. Aceasta pentru că, în multe privinţe, indicatorii subiectivi au o putere de cuprindere mai mare decât cei obiectivi, având avantajul de a putea spune foarte mult despre nevoile, dorinţele şi preferinţele oamenilor (Veenhoven, 2004) ;
- flexibili, permiţând realizarea de schimbări în conţinut, scop, metodă, aplicaţii comparative (Booysen, 2002).

Desigur, nu există nici un indice care să întrunească toate aceste cerinţe teoretice, multe dintre acestea rămânând doar deziderate.

Din punct de vedere tehnic, evaluarea indicilor compoziţi cuprinde rezolvarea problemelor *validităţii* şi *fidelităţii*. În primul caz, este crucial ca indicatorul/componenta sa să măsoare ceea ce-şi propune să măsoare. Se presupune aici că nu au fost omise elemente care să inducă erori sistematice în măsurare. În al doilea caz, este necesar ca indicii să respecte cerinţele de agregare a indicatorilor, ca şi comportamentul lor la teste succesive. De aceea, la evaluarea acestor indecşi trebuie urmărite cu atenţie :

- selecţia variabilelor ;
- scalarea lor ;
- ponderarea şi agregarea componentelor indicilor ;
- modalitatea specifică de validare (Booysen, 2002).

Exemple de indici compoziţi de dezvoltare

Cea mai simplă clasificare a indicilor de dezvoltare este în funcţie de acoperirea lor. Astfel, după acest criteriu, distingem între indici locali, naţionali, regionali sau globali.

1. *Indicii locali de dezvoltare* au fost elaboraţi în special în ultimii 20 de ani, de către comunităţile locale. Un exemplu este *Social Health Index*, elaborat în 1989 la Edmonton, Canada. El cuprinde 15 indicatori, pentru care există date începând cu 1980 : speranţa de viaţă, moartea prematură, copiii cu greutate redusă la naştere, rata sarcinilor la adolescente, rata sinuciderilor, apelurile pentru sprijin în caz de crize (violenţă familială, agresiuni sexuale, abuzuri asupra copiilor etc.), incidenţa bolilor cu transmitere sexuală, cazuri procesate de ajutor social pentru copii, numărul de ajutoare de hrană distribuite, procentajul familiilor care trăiesc sub pragul sărăciei, gospodăriile cu un singur părinte, rata falimentului personal, rata infracţiunilor asupra proprietăţii, rata crimelor cu violenţă, cazurile raportate de violenţă conjugală (Edmonton Social Planning Council, 2002).

Aceşti indecşi nu conţin decât arareori măsuri economice, ceea ce nu este străin de faptul că sunt elaboraţi aproape numai de comunităţi bine dezvoltate din punct de vedere economic. Cel mai adesea, ei trădează influenţa puternică a agenţiilor locale confruntate cu cazurile sociale. După cum remarcă şi Greenwood (2004), numele acestor indicatori poate fi înşelător, putând adesea masca orientarea către dezvoltarea durabilă, calitatea vieţii sau dezvoltarea socială. Într-o evaluare globală, Richard Estes subliniază că ei sunt inovatori şi au un puternic caracter participativ, implicând un mare număr de oameni. „Acest tip de abordare promovează sentimentul comunităţii că evaluarea nevoilor, planificarea, desfăşurarea şi monitorizarea cercetării îi aparţin” (Estes, 2005). Multe variabile non-economice şi calitative sunt măsurate mai bine la nivel local, ca, de pildă, calitatea aerului şi a apei, posibilităţile de recreere, problemele legate de siguranţa publică, sentimentul apartenenţei la comunitate, calitatea educaţiei (Greenwood, 2004). Pe de altă parte, studiile realizate în cadrul programelor locale de construcţie a indicatorilor au produs puţine date şi se concentrează asupra unui număr limitat de dimensiuni, alegerea lor fiind influenţată şi de interesele locale (Greenwood, 2004). De aceea, aceşti indici sunt greu, dacă nu chiar imposibil de comparat.

2. *Indicii compoziţi de nivel naţional.* Folosiţi de cele mai multe ori pentru a evalua disparităţile între regiuni sau localităţi, se pliază pe datele deja existente la nivelul unei întregi ţări, culese de institutele de statistică, pe care le agregă prin efortul comunităţii naţionale de cercetători. Nu totdeauna ajung să fie menţionaţi în jurnalele internaţionale şi câteodată nici nu poartă vreun nume. Un exemplu este indexul folosit pentru evaluarea disparităţilor regionale în Ungaria (Quadrado, Heijman şi Folmer, 2001), care reuneşte următorii indicatori : locuinţe dotate cu instalaţie de apă (procentaj) ; locuinţe dotate cu canalizare (procentaj) ; elevi în învăţământul primar şi secundar (la 10.000 de locuitori) ; numărul de doctori (primari şi pediatri) la 10.000 de locuitori ; paturi de spital la 10.000 de locuitori ; PIB (procentaj) ; rata şomajului (procent din forţa de muncă) ; investiţii în economia naţională (pe cap de locuitor). Un indice al dezvoltării localităţilor rurale este realizat şi în România, în cadrul unui cunoscut studiu elaborat pentru FRDS (vezi, de pildă, Sandu, 1999).

Desigur că SUA, care au produs şi cele mai multe abordări în domeniu, au constituit un laborator de testare pentru astfel de indici (pentru o excelentă trecere în revistă, vezi Sharpe şi Smith, 2005). Un bun exemplu este *Index of Social Health* (ISH), introdus de Miringoff şi colegii săi de la Universitatea din Fordham. El cuprinde următoarele domenii, agregate într-o variabilă luând valori între 0 şi 100 : mortalitate infantilă ; rata copiilor abuzaţi ; copii săraci (procentul celor sub 18 ani sub pragul sărăciei) ; rata de sinucideri între 15 şi 19 ani ; abuzul de droguri între 12 şi 17 ani ; abandonul şcolar între 18 şi 24 de ani ; rata şomajului ; rata sărăciei capului de familie ; procentajul populaţiei SUA sub 65 de ani fără asigurări de sănătate ; procentajul şomerilor care nu primesc ajutor de şomaj ; procentajul populaţiei SUA peste 65 de ani sub pragul sărăciei ; procentajul din venitul celor de 65 de ani cheltuit pe sănătate ; omucideri la 100.000 de locuitori ; accidente de circulaţie mortale cauzate de alcool ; proporţia populaţiei locuind sub nivelul de sărăcie care nu primeşte ajutoare alimentare ; diferenţa dintre veniturile medii ale celei mai bogate şi celei mai sărace cincimi din familiile cu copii ; costul locuirii ca procent din venit pentru cei care cumpără prima oară o locuinţă (Miringoff, 1999).

Calculând acest index începând din anii '70, Miringoff constată un raport invers între dezvoltarea economică şi dezvoltarea socială în SUA, dezvăluirile sale având un puternic impact în rândul publicului. Astfel, scorurile ISH au scăzut de la 77, în 1973, la 38, în 1993, pentru a se ridica doar până la 46, în 1997. La această variaţie predominant negativă au contribuit în special ratele sărăciei în creştere, ca şi ratele criminalităţii şi ale sinuciderilor (Miringoff, Miringoff şi Opdjcke, 1996 ; Miringoff şi Miringoff, 1995). Indecşii guvernamentali precum cel dezvoltat în 2004, numit *Key National Indicators* (United States Government Accountability Office, 2004), reprezintă mai degrabă o excepţie, întrucât de o perioadă bună de timp guvernul SUA a abandonat proiectul unui raport social (Estes, 2005).

3. *Indicii compoziţi de dezvoltare la nivel regional*, dezvoltaţi de marile regiuni politice şi economice, au elaborat sau sunt în procesul de elaborare de *indicatori regionali de dezvoltare*. În ceea ce priveşte UE, Comitetul de Protecţie Socială (SPC) a propus un set de 10 indicatori primari şi opt secundari de incluziune socială, aprobaţi la Summitul UE de la Laeken în 2001 (Atkinson, 2002). Indicatorii au fost traduşi şi în ţara noastră, iar urmărirea lor, alături de setul de indicatori specifici României, a fost fixată printr-o HG, în mai 2005, ca fiind unul dintre obiectivele CASPIS (Panduru *et al.*, 2004). O altă

abordare la acest nivel este *European Structural Indicators*, elaboraţi ca răspuns la apelul summitului de la Lisabona de a transforma UE în „cea mai dinamică şi competitivă economie bazată pe cunoaştere din lume, capabilă de o creştere economică sustenabilă, cu locuri de muncă mai multe şi mai bune şi cu o mai mare coeziune socială” (European Union Presidency, 2000).

4. *Indicii globali ai dezvoltării sociale*. Procesul de elaborare a acestora a început prin anii ’60, când UNRISD (Institutul ONU de Cercetare pentru Dezvoltare Socială, cu sediul la Geneva) a dezvoltat trei indici diferiţi : *Level of Living Index* (LLI), *General Index of Development* (GID) (McGranahan *et al.*, 1972) şi *Socioeconomic Development Index* (SID) (McGillivray şi Noorbakhsh, 2004).

De un real succes s-a bucurat însă *Indicele Dezvoltării Umane* (IDU) propus de ONU, care agregă trei categorii de indicatori : speranţa de viaţă (indicator al condiţiilor de viaţă şi sănătăţii) ; rata analfabetismului combinată cu includerea în învăţământul primar, secundar şi terţiar ; PIB real pe cap de locuitor. Alegerea indicilor nu este întâmplătoare, ei fiind incluşi în multe liste de indicatori de dezvoltare, reflectând şi opţiuni valorice (Lind, 2004). Modul de calculare a IDU a suferit modificări pentru a-i spori sensibilitatea la schimbare. Ele au fost realizate în urma unor îndelungi şi complicate analize. IDU ia valori între 0 şi 1, ţările fiind clasificate, în funcţie de valoarea indicatorului, în ţări cu dezvoltare umană înaltă (peste 0,8) ; ţări cu dezvoltare umană medie (între 0,5 şi 0,79) ; ţări cu dezvoltare umană scăzută (sub 0,5).

România se află aproape de partea de sus a pragului dezvoltării umane medii, cu valori ce au variat între 0,772, în 1990, şi 0,792, în 2003. Totuşi, majoritatea ţărilor europene se clasează în prima categorie, iar scoruri inferioare României au numai Rusia, Bosnia şi Herţegovina, Belarus, Albania şi Ucraina (UNDP, 2005).

Modificările constante ale formulei de calcul (atât de agregare, cât şi a indicatorilor compoziţi) scad posibilităţile de comparaţie între ani. Indicelui i-au fost aduse o serie de critici : ponderea prea mare a alfabetizării, în ciuda faptului că măsurarea acestui concept nu este fidelă, sensibilitatea prea mare la micile variaţii ale componentelor, ceea ce alterează diferenţele de rang dintre ţări, alegerea arbitrară a ponderilor acordate celor trei dimensiuni, neincluderea unor variabile cruciale precum libertatea politică şi drepturile omului (Booysen, 2002 ; Raworth şi Stewart, 2005), unele dintre acestea fiind luate în considerare la modificările ulterioare.

Unul dintre cei mai cuprinzători indici compoziţi este introdus de Estes (1984, 1988). Numit *Index of Social Progress* (ISP, WISP), a fost calculat începând cu 1986. El cuprinde, în forma actuală, 45 de indicatori grupaţi în 10 domenii : educaţie, sănătate, statusul femeii, efortul de apărare, economie, demografie, geografie, haos politic, diversitate culturală şi efort social, agregaţi pe o scară de la 0 la 100. Cele mai dezvoltate, potrivit aceastei clasificari, sunt regiunile Australiei şi Noii Zeelande (cu 84 de puncte), Europei (82 de puncte) şi Americii de Nord (79 de puncte). România, cu 77 de puncte, ocupă locurile 27-28 din 36 de ţări europene, la egalitate cu Letonia (Estes, 2004).

Concluzie

Recunoaşterea faptului că PIB-ul este o măsură insuficientă a dezvoltării sociale, dar şi nevoia colectivităţilor de a-şi evalua progresul au condus la elaborarea de indici alternativi, păstrând totodată calitatea primului de a exprima dezvoltarea într-un singur număr. Începând cu anii ’60, un număr important de autorităţi şi ONG-uri de la toate nivelele au finanţat elaborarea a numeroşi indici de dezvoltare la nivel local, naţional, regional şi global, pentru a răspunde nevoilor de evaluare a dezvoltării sociale a diferitelor grupuri umane. În afara implicaţiilor sociale şi politice, procesul elaborării şi validării unor asemenea indici are şi implicaţii pentru elaborarea de indicatori sociali în general.

Sergiu BĂLŢĂTESCU

Metode calitative utilizate în evaluare

Alegerea metodelor şi tehnicilor de cercetare adecvate situaţiei şi caracteristicilor actorilor implicaţi în programul ce urmează a fi evaluat reprezintă o provocare majoră în proiectarea oricărui proces de evaluare. Pentru a face faţă unei asemenea provocări, evaluatorul operează alegeri dintr-un repertoriu larg de metode şi tehnici de cercetare, cu scopul de a produce informaţii semnificative pentru întrebările fundamentale ale evaluării, în condiţiile unor constrângeri de resurse (alocate evaluării). Pot fi utilizate metode multiple şi o mare varietate de surse de date. Între acestea, metodele calitative au devenit, începând cu anii ’60, din ce în ce mai răspândite.

Avantajele utilizării metodelor calitative în evaluare

Metodele calitative (***m.c.***) oferă o privire mai cuprinzătoare asupra modului în care beneficiarii se raportează la proiect/program, îi percep valoarea, asupra proceselor care influenţează obţinerea anumitor rezultate ; conferă profunzime şi, în unele cazuri, sens rezultatelor analizei cantitative (Baker, 2000). Sunt mult mai flexibile şi pot fi adaptate continuu nevoilor evaluării. Timpul necesar aplicării lor este, de regulă, mai redus decât în cazul evaluării cantitative (în special dacă luăm în considerare utilizarea aşa-numitelor „tehnici rapide”, aplicate în mod particular pentru evaluările proiectelor implementate în mediul rural[1]). Avantajul fundamental constă în înţelegerea percepţiilor, atitudinilor şi priorităţilor actorilor, condiţiilor şi proceselor care pot afecta derularea şi impactul unui proiect/program. Opţiunea pentru ***m.c.*** trebuie să ţină seama de faptul că accentul în

1. Tehnicile rapide (Rapid Rural Appraisal – RRA) sunt un pachet de instrumente, cum ar fi : rangurile de bunăstare (*wealth rankings*), istoriile orale, jocurile de rol, discuţiile în grupuri mici, hărţile desenate ale satului, utilizate pentru culegerea, într-un timp scurt, de informaţii asupra unor aspecte legate în special de condiţiile de viaţă.

evaluările calitative cade asupra „înţelegerii proceselor, comportamentelor şi condiţiilor [de desfăşurare a proiectului/programului, *n.n.*], aşa cum sunt ele percepute de indivizii sau grupurile studiate” (Valadez şi Bamberger, 1994, p. 67).

Discutând despre specificul ***m.c.***, Linda Mayoux considera că fundamentală este capacitatea lor de a contribui la formularea răspunsurilor pentru întrebările de tipul : Ce se întâmplă ? Cine şi în ce mod este/a fost afectat ? Ce efecte speciale apar în interacţiunea dintre mediul iniţial şi proiect/program ? Cum poate fi proiectul/programul îmbunătăţit ? (Mayoux, 2006).

Alegerea metodelor de culegere a datelor

Alegerea metodelor prin care sunt culese datele trebuie privită în contextul mai larg al planificării întregului proces de evaluare. Modalitatea cea mai pertinentă de a aduna informaţiile se bazează în primul rând pe *definirea clară a ceea ce este nevoie să fie cunoscut*. Alegerea tipului de abordare şi a tehnicilor care vor fi utilizate trebuie să ţină cont de informaţia necesară (sau tipurile de întrebări cărora evaluarea trebuie să le răspundă), de indicatorii definiţi/aleşi ca fiind necesari. Lipsa unei planificări riguroase a evaluării nu poate fi suplinită/compensată prin „risipa” de metode. Dezvoltarea unei „matrici a evaluării, cu listarea întrebărilor de interes, a indicatorilor care vor fi folosiţi pentru evaluarea rezultatelor, a variabilelor şi a surselor de date pentru variabile” (Baker, 2000, p. 30) este un exerciţiu care ar trebui să preceadă derularea etapei de culegere a datelor, indiferent prin ce metode (calitative/cantitative) se realizează.

Un al doilea aspect important în planificarea evaluării, cu consecinţe asupra alegerii strategiei de culegere a datelor, este cel legat de *tipul de informaţie dorit* şi de *modalitatea în care informaţia produsă va fi utilizată* (definirea clară a scopului/scopurilor evaluării). Constrângerile legate de timp (*când este necesară informaţia*) şi resurse financiare (*ce resurse sunt disponibile pentru evaluare)* sunt la fel de importante în decizia asupra metodelor care urmează a fi utilizate.

Pentru a produce rezultate care dau nu numai o imagine asupra proiectului/programului evaluat, ci sunt deopotrivă credibile şi pot fi utilizate/generalizate în cazul altor proiecte/programe similare, evaluarea necesită nu numai o planificare atentă, ci, în general, un efort financiar şi de timp consistent. Combinaţia de metode calitative şi cantitative, de regulă cea mai potrivită pentru a produce rezultate valoroase, este costisitoare din punctul de vedere al resurselor necesare. În multe dintre evaluări se decide pentru un anume tip de metode, luând mai degrabă în consideraţie economia de resurse pe care o permite utilizarea unui anume tip de metode în contextul dat.

Alegerea abordării (cantitativă/calitativă) şi a tehnicilor concrete care vor fi utilizate trebuie să aibă în vedere tipul de informaţie produs şi avantajele/limitele fiecăreia dintre metode. Nu este vorba, după părerea noastră, despre faptul că „nici una dintre metode nu este perfectă”, ci de faptul că nici una nu este comprehensivă. Cele două tipuri de metode nu ar trebui privite în „competiţie”, ci în complementaritate, cu o cunoaştere foarte bună a rezultatelor pe care le poate produce fiecare.

Limitele utilizării metodelor calitative în evaluare

Dacă ***m.c.*** au o serie de avantaje legate în special de profunzimea înţelegerii, pe de altă parte, utilizarea lor se loveşte de o serie de limite. Există în primul rând un grad ridicat de subiectivitate în culegerea datelor. În al doilea rând, informaţiile pot fi utilizate mult mai puţin în scopuri comparative, iar concluziile nu pot fi extinse, prin inferenţă, la populaţii mai largi sau din arii geografice diferite. Consecinţa imediată constă în faptul că efectele proiectului pot fi mai greu decelate de influenţa altor factori prin utilizarea ***m.c.*** Validitatea şi credibilitatea datelor au un cu totul alt regim decât în cazul datelor cantitative. În acest caz, abilităţile metodologice şi experienţa cercetătorului au o influenţă asupra calităţii acestora.

Pe de altă parte, trebuie avut în vedere că informaţia produsă de ***m.c.*** este fundamental una descriptivă, cu tipologii slabe, nepermiţând, de regulă, generalizări dincolo de aria de culegere. Raportul de cercetare/evaluare, la care trebuie să se aştepte cei interesaţi de rezultatele evaluării, va fi unul în care „informaţia este prezentată ca text descriptiv, fiind lipsită sau având slabe categorizări" (Baker, 2000, p. 30). Opţiunea pentru o evaluare calitativă trebuie să ţină cont de faptul că, maximal, un raport de evaluare calitativ va include :

- analiza detaliată a implementării programului ;
- analiza proceselor majore ale programului ;
- descrierea tipurilor de participanţi şi a diferitelor tipuri de participare ;
- descrierea modului în care programul a afectat participanţii ;
- schimbările observate (sau lipsa lor), rezultate şi impact ;
- analiza punctelor tari şi a punctelor slabe, aşa cum apar în viziunea persoanelor intervievate (fie participanţi, finaţator/i, informatori-cheie din comunitate) (Patton, 1987, p. 7).

Metode calitative utilizate în evaluare

În general, în evaluările bazate pe ***m.c.***, cele mai utilizate modalităţi de culegere a informaţiilor sunt : interviurile, observaţia şi utilizarea documentelor scrise[1] (Patton, 1997, p. 7).

Observaţia furnizează evaluatorului oportunitatea de a culege informaţii despre o categorie largă de comportamente, interacţiuni, activităţi dintr-o perspectivă holistă, de înţelegere a contextului în care se desfăşoară proiectul/programul (Mahoney, 1997). Este în mod particular importantă pentru a identifica aspecte pe care participanţii la proiect (fie beneficiari, fie organizaţia care-l implementează) sau non-participanţii nu le conştientizează ca influenţând desfăşurarea proiectului/programului sau, dintr-un motiv sau altul, nu doresc să le discute într-o întâlnire directă, aşa cum e cea presupusă de interviu. În funcţie de poziţia pe care o adoptă persoana care realizează culegerea informaţiei în raport cu programul/proiectul evaluat, se discută despre două tipuri de observaţie :

1. Documentele scrise reprezintă o sursă de informaţii care se supune aceluiaşi procedeu de analiză ca şi rezultatele produse prin aplicarea diverselor tipuri de interviu sau observaţie. Cea mai răspândită dintre ele, prezentată aici, este *analiza de conţinut*.

observaţie participativă şi *observaţie non-participativă*. Gradul de participare poate fi înţeles cel mai adecvat ca variind într-un continuum care are la cele două extreme, de o parte, situaţia de participant total, iar de cealaltă parte, situaţia de separare completă de activităţile observate (rolul de observator extern, de „spectator"). Implicarea observatorului poate varia în procesul evaluării : observatorul extern se poate implica treptat în desfăşurarea activităţilor, devenind el însuşi un participant, sau de la situaţia de participant se poate detaşa de obiectul observaţiei sale.

Fiecare dintre cele două atitudini are avantajele şi dezavantajele sale. Decizia asupra tipului de observaţie este luată în funcţie de datele particulare ale situaţiei de evaluat. În observaţia participativă, evaluatorul participă, atât cât este posibil, la viaţa şi activităţile participanţilor în programul/proiectul care este evaluat. Esenţial este ca el să poată înţelege şi furniza informaţii asupra perspectivei participanţilor (*insider's view*), asupra a ceea ce se întâmplă şi, în acelaşi timp, să poată descrie experienţa pentru cei din afară, care nu participă. Măsura în care un observator poate deveni un participant depinde de natura proiectului care urmează a fi evaluat/observat. Există situaţii în care observaţia participativă nu este posibilă : programele pentru grupuri speciale (spre exemplu, utilizatori de droguri) impun o limită naturală participării ; există factori sociali şi politici care pot limita participarea evaluatorului (spre exemplu, membrii grupului căruia i se adresează proiectul/programul care urmează a fi evaluat se cunosc foarte bine între ei).

Utilizarea observaţiei ridică probleme speciale din punctul de vedere al validităţii datelor culese, în condiţiile în care observatorul însuşi poate avea un efect asupra a ceea ce observă : este posibil ca indivizii subiect al observaţiei să se comporte diferit în situaţia în care ştiu că sunt observaţi prin comparaţie cu situaţia în care nu sunt conştienţi că sunt observaţi. Opţiunea de a nu divulga poziţia de observator sporeşte calitatea informaţiei culese, dar ridică probleme speciale de etică. Opţiunile pot fi diferite din acest punct de vedere. Există specialişti ce recomandă culegerea informaţiilor fără divulgarea şi explicarea poziţiei observatorului, după cum există specialişti care consideră că o asemenea strategie este inacceptabilă. Indiferent de poziţia adoptată de observator, confidenţialitatea informaţiei reprezintă un element major în prezentarea informaţiilor rezultate în urma aplicării observaţiei.

Culegerea informaţiei se realizează conform unui *protocol de observaţie* special elaborat în acest scop. Prin protocol sunt definite „conceptele sensibile" (*sensitizing concepts*), aspecte relevante în cadrul respectivei evaluări, pe care observatorul trebuie să le urmărească în mod particular în culegerea informaţiei. Definirea „conceptelor sensibile" are în vedere limitele aplicării observaţiei : observatorul nu poate fi atent în acelaşi timp la tot ce se întâmplă în jurul său ; de aceea, este nevoie să se concentreze pe elementele definite ca importante în evaluarea la care participă.

Avantajele observaţiei constau în obţinerea de informaţii directe despre comportamentele de grup sau individuale şi în faptul că permite evaluatorului să înţeleagă situaţii/contexte specifice, să identifice rezultate neanticipate. Pe de altă parte, este o metodă consumatoare de resurse (necesită un timp îndelungat), iar pentru a fi utilizată cu bune rezultate necesită evaluatori bine pregătiţi şi cu experienţă. Percepţia selectivă a evaluatorului poate distorsiona rezultatele, iar prezenţa sa poate influenţa comportamentul normal, obişnuit, al participanţilor. Investigatorul are în acest caz un slab control asupra situaţiei care constituie subiectul său de observaţie şi, în condiţiile unui interval scurt de timp,

poate pune în evidenţă comportamente sau seturi de comportamente atipice (fără a le putea defini ca atare).

Observaţia are capacitatea de a furniza informaţii asupra : mediului (inclusiv fizic) în care proiectul se desfăşoară ; modului în care cei implicaţi în proiect interacţionează şi relaţionează unii cu ceilalţi ; activităţilor derulate în cadrul proiectului ; particularităţilor de limbaj (care pot aduce o mai bună înţelegere a informaţiei culese prin alte ***m.c.***, de tipul interviului) ; comunicării non-verbale ; asupra a ceea ce se întâmplă de fapt (absenţa unor activităţi care, dintr-un motiv sau altul, deşi planificate, nu au de fapt loc etc.).

Interviul este una dintre tehnicile care permit investigarea perspectivelor persoanelor care sunt considerate importante pentru evaluarea proiectului (beneficiari direcţi/indirecţi ; persoane aparţinând organizaţiilor care implementează proiectul etc.), obţinerea de informaţii, date despre acestea. Cele mai utilizate tipuri de interviuri în evaluare sunt : *interviul structurat* şi *interviul în profunzime*. Diferenţa dintre cele două tipuri rezidă în modalitatea în care este culeasă informaţia. În cazul interviului structurat, se lucrează cu un ghid de interviu cuprinzând întrebări precise, cu o succesiune prestabilită. Interviul în profunzime are o formă mult mai puţin rigidă, bazată pe abordarea unor teme de discuţie, nu pe întrebări, şi pe aprofundarea celor de interes.

Preferinţa pentru un anume tip de interviu este, de regulă, legată de complexitatea temei care urmează a fi investigată, de gradul de detaliere a informaţiei care se doreşte a fi obţinută, de gradul de „sensibilitate" a temei (subiecte delicate, care presupun întrebări legate de informaţii intime), de statusul persoanei cu care urmează a avea loc discuţia. Spre exemplu, în cazul unor teme de discuţie complexe, pentru care se doreşte obţinerea unei cantităţi mari de informaţie, opţiunea va fi interviul în profunzime.

Deşi interviul în profunzime pare în primă instanţă o tehnică preferabilă celui structurat, pentru a produce o informaţie de calitate, în decizia utilizării sale trebuie avut în vedere faptul că necesită operatori de interviu cu bune abilităţi metodologice. Interviul în profunzime ia forma unei discuţii libere, în care operatorul este un bun ascultător care poate orienta interacţiunea către subiectele de interes pentru cercetare. Dacă cerinţele de pregătire ale operatorilor de interviu nu sunt satisfăcute la un nivel corespunzător, poate apărea pericolul omiterii culegerii unor informaţii importante.

Avantajele utilizării interviului constau în mod particular în producerea de informaţii bogate, detaliate, cu oportunitatea explorării în profunzime a unor teme de interes. Are o flexibilitate ridicată (în special cel în profunzime), permiţând adaptarea interviului la indivizi sau situaţii speciale. Dezavantajele vin din costurile ridicate (este consumator de timp) şi din necesitatea de a lucra cu personal calificat în faza culegerii datelor (în special în cazul utilizării interviului în profunzime, ceea ce creşte, de regulă, costurile financiare ale culegerii informaţiilor).

Focus grupul este un tip particular de interviu, realizat în cadrul unui grup, specificul său constând în utilizarea interacţiunii grupului pentru a produce informaţii despre care se presupune că nu ar putea fi culese/produse în absenţa acestui context. Focus grupul „adună" împreună un număr variabil de persoane (6-8, până la 12) care au o serie de caracteristici comune (definite, în cadrul evaluării, ca relevante). Participanţilor la un astfel de interviu li se cere, pe o durată de o oră şi jumătate-două ore să discute asupra unor teme/întrebări adresate de moderatorul grupului (intervievatorul). În varianta sa riguroasă, focus grupul presupune existenţa unei săli special amenajate (cu aparatură de

înregistrare audio şi video şi a unui geam cu o faţă reflectorizantă) în care se desfăşoară discuţia şi acordarea unei recompense participanţilor. Răspândirea metodei şi aplicarea ei dincolo de marketing a condus la eliminarea unei părţi dintre aceste cerinţe (legate de recompensarea participanţilor şi desfăşurarea numai în săli special amenajate).

Datorită particularităţilor sale, focus grupul este în mod special considerat relevant în a furniza informaţia necesară pentru identificarea şi definirea problemelor apărute în faza de implementare, pentru evidenţierea „punctelor tari" şi a „punctelor slabe" ale proiectului şi semnalarea de recomandări, obţinerea de percepţii şi opinii despre rezultatele şi impactul proiectului/programului şi, în mod particular, pentru a genera noi idei (Mahoney, 1997). Specificitatea sa constă în producerea de informaţii într-un „context social unde indivizii îşi pot evalua/reconsidera propria opinie în contextul opiniilor celorlalţi" (Patton, 1987, p. 135).

Dacă focus grupul poate produce o informaţie extrem de valoroasă, pe de altă parte trebuie avut în vedere faptul că doar un număr redus de teme pot fi supuse discuţiei (dat fiind timpul de dezbatere acordat fiecăruia) prin acest procedeu. Mai mult poate decât în cazul aplicării altor tehnici, focus grupul necesită abilităţi metodologice speciale din partea evaluatorului (moderatorului), care trebuie să gestioneze interacţiunea de grup, prevenind dominaţia opiniilor unuia (sau câtorva) participanţi şi stimulând intervenţia celor mai puţin dispuşi să-şi discute opiniile.

Analiza informaţiei obţinute prin metode calitative

Informaţia culeasă în etapa de evaluare prin ***m.c.*** necesită un efort atent de sistematizare şi analiză. *Analiza de conţinut*, tehnica cea mai utilizată de prelucrare, vizează codificarea şi interpretarea informaţiei provenite din interviuri, observaţie, documente scrise. Elementul esenţial constă în elaborarea unui sistem de codificare/clasificare a informaţiei culese. Operaţia de analiză a informaţiei din perspectiva sistemului de codificare este dificilă şi, de regulă, consumatoare de timp.

Utilizarea pe scară largă a ***m.c.***, necesităţile legate de analiza unei cantităţi mari de informaţii într-o perioadă scurtă de timp, nevoia creşterii rigorii în analiza informaţiei obţinute prin ***m.c.*** au condus, la începutul anilor '80, la apariţia diferitelor programe de analiză pe computer a informaţiei calitative (ETHNOGRAPH, ATLAS, NUD*IST).

În alegerea metodelor de culegere şi analiză a datelor trebuie reţinut faptul că, indiferent de cât de sofisticat este designul evaluării din acest punct de vedere, implicit cât de multe resurse şi ce combinaţie de metode sunt utilizate, nu se poate ajunge la rezultate bune dacă lipseşte analiza iniţială a contextului care constituie punctul de referinţă/comparaţie al evaluării : „În condiţiile în care nu am investigat corect (de) la început contextul de desfăşurare al proiectului, identificarea rezultatelor/impactului va fi foarte dificil de realizat. Deşi afirmaţia ar putea părea banală, aspectul la care face referinţă se dovedeşte frecvent în realitatea de zi cu zi a proiectelor" (Eberhard, 2003, p. 9). O evaluare de succes înseamnă culegerea informaţiei relevante, analiza ei şi prezentarea într-un mod adecvat nevoilor celor cărora li se adresează evaluarea.

Monica ŞERBAN

Metode de prognoză: Delphi

Prognoza este esenţială pentru elaborarea strategiilor de dezvoltare. Fără o estimare cât mai corectă a tendinţelor anumitor fenomene şi procese relevante pentru strategie, riscăm să ne propunem obiective nerealiste sau irelevante. De aceea, un efort considerabil a fost investit în dezvoltarea şi analiza unor metode care să permită luarea de decizii cât mai corecte cu privire la acţiunile viitoare. Este vorba despre metode de decizie şi metode de prognoză. În ambele cazuri se poate vorbi despre metode statistice, obiective şi metode subiectiv-intuitive, bazate pe judecata experţilor.

Există dezbateri ştiinţifice ample în legătură cu superioritatea uneia dintre cele două categorii asupra celeilalte (vezi Bunn şi Wright, 1991). Modelările şi simulările matematice sunt considerate a fi mai obiective, însă presupun limite date de necesitatea completitudinii modelului şi de faptul că pot apărea evenimente neprevăzute, pe care experţii, dispunând de informaţii din interior, le pot doar intui. Specificarea modelului (includerea anumitor variabile şi excluderea altora, selecţia tipului de simulare matematică) trebuie făcută de experţi şi este rezultatul unui proces decizional bazat pe judecata experţilor. De asemenea, interpretarea datelor şi ajustarea modelului atunci când este cazul sunt făcute tot de către experţi, în urma unor decizii informate.

Nu vom prezenta modelele de simulare matematică, având în vedere că acestea se bazează pe modele matematice ce nu pot fi abordate aici, ci ne vom concentra în continuare asupra unei metode intuitive specifice prognozei, frecvent utilizate în procesul de elaborare şi revizuire a strategiilor, şi anume tehnica Delphi. Alte metode folosite în prognoză sunt la origine fie metode de decizie (procesul ierarhiei analitice, tehnica grupului nominal, brainstorming), fie metode de cercetare (focus grup).

Tehnica Delphi

Definiţie şi descriere

Delphi[1] aparţine categoriei metodelor subiectiv-intuitive de predicţie, dar şi de evaluare a stărilor incerte şi de stabilire a obiectivelor unei strategii sau ale unui program. Ideea care stă la baza metodei este aceea că, în legătură cu o anumită temă dată, există o multitudine de cunoştinţe deţinute parţial de mai mulţi experţi, iar obiectivul este acela de a colecta şi confrunta toate aceste cunoştinţe în vederea obţinerii unei estimări cât mai corecte. Metoda constă în consultarea repetată, în două sau mai multe runde succesive, pe baza unui chestionar, a unui panel de experţi asupra unor probleme care nu pot fi elucidate prin recursul la informaţiile acumulate în momentul realizării studiului în domeniul respectiv. Specificul său rezidă în tratarea experţilor ca grup, deşi răspunsurile la întrebările incluse în chestionarul Delphi sunt formulate individual, în condiţii de

1. Denumirea metodei, atribuită lui Kaplan, unul dintre membrii echipei de cercetare de la RAND, vine de la celebra localitate din Grecia unde era amplasat unul dintre templele lui Apollo. Templul a căpătat faimă în lumea antică datorită darului de prevestire a viitorului atribuit preoteselor zeului.

absolută anonimitate. Are loc astfel o comunicare mediată, controlată, între experţii participanţi la studiu. Ei au posibilitatea reconsiderării propriei opinii/evaluării opiniei celorlalţi prin feedbackul asigurat în fiecare rundă de consultare de echipa de cercetare. Valoarea metodei rezidă în special în ideile generate şi în încercarea de stabilire a convergenţei estimărilor participanţilor, gradul de consens la care se ajunge reprezentând un indicator de performanţă a metodei.

Istoria metodei

Metoda a fost dezvoltată în anii '50 de RAND Corporation[1], în cadrul unor experimente care vizau introducerea/creşterea rolului predicţiilor furnizate de experţi în designul de politici din domeniul militar. Primul studiu amplu despre Delphi este publicat în 1964 de Gordon şi Helmer, după ce, în 1962 (Dalkey şi Helmer), apăruse o descriere succintă a aplicării metodei în anii '50, în vederea estimării necesarului de armament pentru efectuarea unor sarcini militare.

Metoda începe să capete notorietate şi este aplicată în diverse ţări. Experienţa americană este utilizată pentru aplicaţii în Japonia începând cu 1969 şi repetată în cadrul unor studii de dimensiuni mari la fiecare cinci ani. În Europa, în ţări ca Germania, Olanda, Franţa sau Marea Britanie, metoda este, de asemenea, utilizată în cadrul unor studii coordonate de agenţii guvernamentale sau instituţii similare. În România, metoda a fost aplicată, printre altele, pentru consultarea experţilor în ceea ce priveşte problematica romilor şi în elaborarea Strategiei Naţionale de Cercetare, Dezvoltare şi Inovare.

Etape

O primă etapă este reprezentată de pregătirea studiului. Aceasta include definirea domeniului şi a întrebărilor (obiectivelor) cercetării.

După ce s-au stabilit obiectivele, se trece la selecţia experţilor. Aceasta este o etapă esenţială în desfăşurarea studiului, deoarece rezultatele metodei Delphi sunt dependente de cunoştinţele şi experienţa participanţilor în domeniul/domeniile de interes. Criteriile de selecţie a experţilor vizează cunoştinţele, iar procesul de definitivare a listei participanţilor porneşte de la surse diverse : publicaţii în domeniul de studiu, recomandări ale instituţiilor şi/sau recomandări ale experţilor deja identificaţi. Unul dintre obstacolele care trebuie evitate în această etapă este apariţia „efectului de clică" (recomandarea de către experţi doar a unor colegi ce împărtăşesc aceleaşi puncte de vedere) ; acest inconvenient poate fi depăşit prin recursul la surse multiple de identificare a experţilor.

În etapa următoare este elaborat chestionarul. Acesta include atât întrebările esenţiale ale studiului, ce fac obiectul estimării, cât şi întrebările referitoare la autoevaluarea competenţei în domeniu, precum şi la argumentele ce susţin răspunsurile la întrebările esenţiale.

---

1. RAND Corporation este o organizaţie nonguvernamentală cu activitate de cercetare şi analiză în domeniul politicii şi luării deciziei. Apariţia sa este legată de un proiect iniţiat de United States Army Air Forces şi Douglas Aircraft Company, în 1946. Anul apariţiei organizaţiei poate fi considerat 1948, când proiectul a fost separat de compania aviatică. În cei aproape 60 de ani de existenţă, organizaţia s-a extins şi activează astăzi în mai multe state din America, Europa şi Asia.

Odată elaborat chestionarul, acesta se aplică în câteva runde succesive. O rundă constă în aplicarea chestionarului, centralizarea şi rezumarea datelor. Experţilor le este trimis chestionarul, iar ei sunt rugaţi să-l înapoieze completat până la o anumită dată. În această perioadă, ei sunt rugaţi să nu se consulte cu alte persoane, dar pot să folosească documente sau date care să-i ajute să dea răspunsuri cât mai corecte. De asemenea, experţii sunt rugaţi să aprecieze gradul lor de expertiză în domeniu şi pe diversele subdomenii atinse de chestionar. Pentru aceasta există şi indicatori obiectivi, referitori la numărul de ani de când lucrează în domeniu, locul problematicii respective în preocupările profesionale ale respondentului sau numărul de articole publicate în domeniu.

După colectarea chestionarelor, datele obţinute sunt prelucrate şi se face o sinteză a lor. Sunt identificate valorile extreme şi calculate măsurile tendinţei centrale (medie, mediană, mod). Această sinteză le va fi apoi prezentată experţilor participanţi, iar ei vor fi rugaţi să-şi refacă estimările, luând în considerare şi răspunsurile date de ceilalţi (şi pe care ei le află sub forma unei sinteze a unor estimări anonime). Este aplicată o formă uşor modificată a chestionarului iniţial, în care experţii sunt rugaţi să-şi argumenteze estimările.

Răspunsurile obţinute în a doua rundă sunt din nou colectate şi sintetizate, reţinându-se în special argumentele ce susţin valorile extreme ale intervalului de variaţie. Aceste argumente sunt prezentate experţilor într-o nouă rundă, odată cu sinteza rezultatelor (sub forma unei distribuţii a frecvenţei şi/sau a măsurilor tendinţei centrale), iar experţii sunt rugaţi să refacă estimările, procesul din rundele anterioare repetându-se.

Numărul de runde succesive depinde de resursele materiale şi de timp (în general, experţii sunt persoane ocupate, iar rata non-răspunsurilor riscă să crească foarte mult dacă sunt aplicate prea multe chestionare succesive), dar şi de convergenţa răspunsurilor. Se estimează că, începând cu a treia rundă, convergenţa răspunsurilor nu mai creşte într-un mod suficient de mare pentru a justifica resursele cheltuite. De aceea, se preferă comprimarea în două runde, experţii fiind rugaţi deja din prima rundă să-şi argumenteze răspunsurile.

Avantaje şi dezavantaje

Succesul aplicării metodei depinde de cunoaşterea avantajelor şi dezavantajelor sale. Metoda Delphi este în mod particular utilizată pentru evenimente care pot fi descrise/explicate în mod succint. În cazul unor teme complexe, metoda poate fi utilizată mai degrabă în combinaţie cu alte metode de predicţie. Este o metodă care se pretează în mod special prognozelor pe termen lung (20-30, chiar 50 de ani).

Spre deosebire de metodele clasice de estimare, bazate pe cunoştinţele şi intuiţia experţilor, tehnica Delphi presupune, ca principal avantaj, posibilitatea cunoaşterii de către participanţi a opiniilor şi argumentelor celorlalţi participanţi, păstrându-le însă anonimatul şi evitând discuţiile faţă în faţă. Sunt astfel eliminate principalele dezavantaje ale întâlnirilor/şedinţelor clasice : este imposibilă apariţia unor lideri de opinie, argumentele fiecăruia au aceeaşi valoare, iar perceperea argumentelor nu se face sub influenţa preferinţelor sau a orgoliilor personale. Deoarece nu presupune participarea fizică a experţilor în acelaşi loc (experţii nu se întâlnesc), este posibilă participarea unor experţi din diferite colţuri ale lumii, criteriul fiind gradul de expertiză, şi nu apropierea fizică.

Un alt avantaj al tehnicii Delphi este acela că permite obţinerea unor răspunsuri cât mai precise : răspunsurile sunt măsurate numeric pentru determinarea răspunsului median şi a gradului de convergenţă a estimărilor în cadrul grupului (pentru cele mai folosite măsuri, mediana, iar pentru gradul de consens, abaterea intercuantilă).

Cu toate acestea, validitatea şi credibilitatea rezultatelor sunt subiecte îndelung discutate, având în vedere că metoda se bazează pe opiniile, credinţele, aşteptările participanţilor la studiu, estimările făcute de aceştia fiind supuse subiectivităţii.

Un alt dezavantaj major al metodei este dat de faptul că păstrarea interesului experţilor pentru studiu, dată fiind durata acestuia, este dificilă. Din această dificultate rezultă şi numărul mare de non-răspunsuri în rundele ulterioare.

Utilizarea metodei presupune proceduri relativ complexe de pregătire a studiului, realizare a sondajului (în mai multe runde succesive), de analiză a rezultatelor fiecărei runde şi de reactualizare a chestionarului. Este o metodă a cărei aplicare presupune un interval de timp îndelungat (în comparaţie cu aplicarea unui simplu chestionar sau cu o şedinţă în care experţii să discute problema). În general, se afirmă că este o metodă de prognoză consumatoare de resurse. Costurile aplicării metodei depind de informaţiile preexistente (bază de date cu experţi, spre exemplu), de subiectele propuse, de modalitatea de transmitere a chestionarelor etc., factori în legătură cu care echipa ce efectuează studiul trebuie să ia decizii.

Monica ŞERBAN şi Ioana-Alexandra MIHAI

Misiune/viziune

Declararea misiunii reprezintă o scurtă descriere a obiectivelor fundamentale ale unei organizaţii. Elaborarea şi derularea programelor de dezvoltare a fost dominată în perioada postbelică de o pronunţată centralizare, vizibilă şi în determinarea prin lege a misiunii organizaţiilor care implementau respectivele programe. Perspectiva contemporană asupra dezvoltării sociale pune accentul şi pe o schimbare spre descentralizare (vezi *descentralizare*). În acest sens, organizaţiile implicate în programe de dezvoltare au dobândit un grad de autonomie care permite stimularea iniţiativei în sensul redefinirii misiunii în raport cu dezvoltarea socială în funcţie de o viziune proprie. Declaraţia de viziune descrie o orientare valorică a perspectivei de viitor şi un cadru de referinţă pentru conceperea acţiunilor strategice. O reconsiderare de **misiune/viziune** (***m./v.***) presupune o analiză internă a gradului în care organizaţia funcţionează în raport cu raţiunea de a fi iniţială şi contextul contemporan. Spre exemplu, BM a trecut printr-un astfel de proces la mijlocul anilor ’90, pe considerentul că oferirea de împrumuturi nu constituie o metodă suficientă pentru îndeplinirea obiectivului primordial al Băncii, respectiv reducerea sărăciei. În contextul dat de Strategia Lisabona, prin care UE îşi propune să devină spaţiul economic cel mai competitiv din lume şi să obţină ocuparea deplină, până în 2010, prin promovarea unei economii bazate pe cunoaştere, se conturează o fereastră de oportunitate în redefinirea de ***m./v.*** pentru organizaţiile din România cu rol în dezvoltarea socială.

Iulian STĂNESCU

Mişcări sociale

Definiţia mişcărilor sociale

F. Chazel (1997, p. 305) defineşte **mişcarea socială** (***m.s.***) ca „o acţiune colectivă de protest şi contestare ce urmăreşte să impună schimbări – variabile ca importanţă – în structura socială şi/sau politică, apelând frecvent – dar nu în mod exclusiv – la mijloace neinstituţionalizate”. Aproape toate definiţiile ***m.s.*** subliniază, în fond, caracterul lor colectiv, de protest sau revendicativ, faptul că vizează schimbarea în diverse forme şi instanţe şi maniera mai puţin convenţională de acţiune a ***m.s.*** ***M.s.*** nu trebuie asimilate fenomenelor colective explozive de genul protestelor sau revoltelor spontane, care au o durată scurtă şi sunt, de cele mai multe ori, foarte slab organizate, fiind, spre deosebire de acestea, operaţiuni de durată şi, adeseori, foarte sofisticate ca organizare. Acţiunile lor urmăresc redistribuirea anumitor drepturi sociale – materiale, politice sau simbolice – într-un conflict mai mult sau mai puţin deschis cu puterea politică sau cu elita socială, în care uzează, de obicei, de tactici din afara politicii convenţionale. Unul dintre teoreticienii domeniului, Ch. Tilly, a definit, de altfel, ***m.s.*** ca fiind „o formă a politicii, dar cu alte mijloace” (2004). Formulările vagi din definiţii atenţionează asupra dificultăţilor de operaţionalizare a ***m.s.*** Spre exemplu, relaţiile dintre politica aşa-zis „convenţională” şi tacticile mişcărilor sociale evidenţiază relaţii mult mai complicate decât cele simple de confruntare sugerate aici : mişcările ecologiste din ţări precum Germania sau Suedia îşi promovează programele prin partide politice înscrise în competiţia politică instituţionalizată ; mobilizarea opiniei publice americane, de către ***m.s.***, în jurul unor teme produce rate sporite de participare la alegerile obişnuite (Winders, 1999).

Studiile dedicate ***m.s.*** s-au concentrat pe două aspecte considerate critice pentru înţelegerea lor : condiţiile de apariţie şi modul lor de organizare.

Forme ale mişcării sociale

O simplă încercare de clasificare a ***m.s.*** reflectă generozitatea formelor de manifestare a fenomenului, transformările pe care acestea le-au suferit în ultimele decenii şi dependenţa conceptualizărilor de teoriile de referinţă. Astfel, din punctul de vedere al profunzimii schimbărilor urmărite, putem deosebi între mişcări revoluţionare şi mişcări reformatoare. Primele vizează răsturnarea ordinii sociale, politice sau economice – este cazul mişcării bolşevice din Rusia ţaristă, a celei fasciste din Italia interbelică, a sindicatului „Solidaritatea” din Polonia anilor ’80 sau al islamismului fundamentalist contemporan. Mişcările reformatoare nu ţintesc răsturnarea ordinii instituţionale, ci doar modificarea unor norme, obiectivele lor fiind tot structurale, precum în cazul mişcărilor de emancipare a femeilor sau al mişcărilor ecologiste din zilele noastre.

Altă distincţie este cea dintre mişcări şi contramişcări. Acestea din urmă sunt tot mişcări sociale care apar în opoziţie la intenţiile promotorilor unor ***m.s.*** sau a altor procese de schimbare socială şi astfel pot fi considerate conservatoare. Spre exemplu, în

SUA există o puternică mişcare a conservatorilor morali, care militează cu mijloacele neinstituţionalizate ale ***m.s.*** împotriva legalizării avorturilor. Din acest punct de vedere, mineriada din 14-15 iunie 1990 a fost o contramişcare socială, care a răspuns provocării mişcării din Piaţa Universităţii.

Conflictele sociale evoluează şi, odată cu ele, ***m.s.*** Dezbaterile privind sursele mişcărilor din 1968 au contribuit la dezvoltarea şi proliferarea, mai ales în literatura europeană, a conceptului de „noi ***m.s.***". Acestea, în contrast cu „vechile ***m.s.***", de genul mişcării muncitoreşti, care aveau revendicări materiale, constituie focare de rezistenţă împotriva intruziunii sistemului politico-administrativ în viaţa cotidiană, iar exemplul cel mai la îndemână îl oferă mişcarea ecologistă. O altă schimbare cunoscută recent de morfologia ***m.s.*** a fost produsă de globalizare, care a adus în scenă ***m.s.*** transnaţionale. Acestea au obiective globale, se organizează la nivel internaţional şi acţionează în cele mai variate locuri de pe glob. Greenpeace, Amnesty International sunt printre cele mai notorii exemple de organizaţii ale unor ***m.s.*** transnaţionale. Ironic, mişcarea antiglobalizare este una dintre reflecţiile cele mai clare ale globalizării la nivelul mişcărilor sociale – aderenţii acesteia find capabili să se mobilizeze împotriva reuniunilor capitalismului global din toate colţurile lumii. Schimbarea este promovată însă, în continuare, şi de ***m.s.*** de nivel local, regional sau naţional.

Emergenţa mişcărilor sociale

Potrivit lui Charles Tilly (2004), ***m.s.*** au apărut abia la sfârşitul secolului al XVIII-lea, în Anglia şi în America de Nord, ca o consecinţă a unor evoluţii economice şi politice importante, precum sporirea autorităţii parlamentelor, capitalizarea economiei şi proletarizarea categoriilor dominate. Teoriile iniţiale privind sursele acestor mişcări, formulate în sociologia nord-americană postbelică, le-am atribuit dislocărilor structurale masive asociate unor schimbări sociale rapide şi profunde cum sunt urbanizarea sau industrializarea, care conduc la disoluţia controlului social şi încurajează comportamentele antisociale (Smelser, 1962 ; Tilly *et al.*, 1975).

Abordările ulterioare au respins asocierea ***m.s.*** cu iraţionalitatea sau devianţa, punând în loc o paradigmă raţionalistă potrivit căreia ***m.s.*** nu reprezintă altceva decât „politică cu alte mijloace", adeseori singurele mijloace la îndemâna celor marginalizaţi, pentru a contesta regulile şi autoritatea elitei puterii. În asemenea condiţii, a înţelege apariţia ***m.s.*** înseamnă a explica depăşirea dilemei acţiunii colective teoretizată prima oară de Olson (1965) : costurile participării, comparate cu beneficiile scontate, nu justifică participarea din punct de vedere individual la o acţiune de care beneficiază oricum toţi, chiar dacă nu au contribuit (vezi *acţiune colectivă*).

O variantă devenită deja clasică a acestei abordări este „teoria mobilizării resurselor". S-a remarcat (Oberschall, 1973) că mişcările de protest sunt mai probabile în colectivităţile care beneficiază de o oarecare structură organizaţională preexistentă, separată de restul societăţii. Vasi (2004) a subliniat rolul important pe care Federaţia Sindicatelor Miniere din Valea Jiului l-a avut în mobilizarea „ortacilor" în mineriadele româneşti. În acelaşi ton, McCarthy şi Zald (1977) au arătat că depăşirea dilemei acţiunii colective depinde de capacitatea de a obţine suport din afară, resurse financiare şi leadership. În

analiza lor privind implicarea în mişcarea pentru drepturile civile ale populaţiei de culoare din SUA, Fernandez şi McAdam (1988) au reuşit să sublinieze un alt mediator important al mobilizării persoanelor – în cazul acestora, al studenţilor – în ***m.s.*** : reţelele sociale. Prietenii celor implicaţi în ***m.s.*** au o şansă mai mare să se implice, la rândul lor, decât cei care nu sunt conectaţi cu reţelele celor activi.

Unii sociologi din şcoala mobilizării resurselor insistă pe parametrii structurii de oportunităţi politice pentru a explica apariţia ***m.s.*** Receptivitatea sau vulnerabilitatea sistemului politic la proteste organizate, absenţa sau prezenţa represiunii, accesul protestatarilor la structurile politice convenţionale şi la organismele decizionale sunt caracteristici ale instituţiilor politice, ale statului mai ales, care influenţează apariţia ***m.s.*** Specialiştii insistă pe o relaţie în formă de U răsturnat între intensitatea represiunii/deschiderea regimului politic şi probabilitatea apariţiei ***m.s.*** : cu cât autoritatea este mai deschisă la dialog, cu atât mai fără rost este protestul, în timp ce un regim excesiv de sever face protestul costisitor (Eisinger 1973 ; Tilly, 1978).

Studiile comparative recente au nuanţat această ipoteză. Meyer (2004) atenţionează asupra unei covariaţii evidente : liberalizarea încurajează ***m.s.*** în sistemele nedemocratice, în timp ce diminuarea deschiderii sistemului politic provoacă proteste în regimurile democratice. Statutul social al prezumtivilor protestatari contează şi el în specificarea relaţiei dintre structura de oportunităţi politice şi probabilitatea ***m.s.*** : cei din clasa mijlocie trebuie să resimtă o anumită excludere de la politica instituţionalizată pentru a se mobiliza în ***m.s.*** (cum a fost cazul mişcărilor pentru pace din anii ’80, dar şi al recentelor proteste împotriva războiului din Golf), în timp ce publicul marginal, exclus structural din procesele politice, se mobilizează cu precădere în situaţiile de deschidere a politicului (Meyer, 2004).

Interpretărilor raţionaliste li s-au opus critici care subliniază importanţa dimensiunii culturale sau care reintroduc iraţionalul în înţelegerea ***m.s.*** Comunalitatea culturală şi/sau interacţiunile frecvente pot induce configurarea unei identităţi colective, ceea ce înseamnă, pe de o parte, demarcaţia faţă de alte grupuri şi stimularea solidarităţii interne, iar pe de altă parte, încurajează apariţia unor moduri omogene de a vedea interesele de grup şi de a înţelege poziţia grupului în raport cu altele. Mobilizarea pentru acţiune colectivă (vezi *acţiune colectivă*) presupune aprecierea situaţiei unui grup ca fiind injustă, de nedorit, şi trecerea de la autoînvinovăţirea pentru situaţia respectivă la blamarea sistemului – proces care a primit titulatura de *eliberare cognitivă* (McAdam, 1982). Aceasta presupune anumite moduri de a vedea lumea, de a evalua situaţiile de viaţă din punctul de vedere al echităţii lor şi de a atribui cauze inechităţilor percepute. Seturile de „credinţe şi semnificaţii orientate către acţiune care inspiră şi legitimează acţiunile şi campaniile organizaţiilor mişcărilor sociale” (Snow şi Benford, 2000, p. 614) au fost denumite „cadre ale acţiunii colective”. Acestea sunt rezultatul unor negocieri permanente de semnificaţii împărtăşite între participanţii la ***m.s.*** şi al dialogului dintre participanţii la ***m.s.*** şi oponenţii săi – puterea sau contramişcări. Cadrele acţiunii colective susţin mobilizarea consensului şi a acţiunii în cazul protestatarilor prin identificarea problemei şi atribuirea cauzelor, prin indicarea soluţiilor şi a acţiunilor necesare pentru remedierea problemei şi prin oferirea unor vocabulare de motive care susţin participarea (Snow şi Benford, 2000). Recrutarea de participanţi presupune adeseori alinierea cadrelor acţiunii colective la cadre generale, sisteme de credinţe şi interpretare acceptate de un număr

mare de oameni. Pentru a obţine susţinerea sau acceptarea din partea cât mai multor persoane, mişcările de protest îşi ajustează discursul în consecinţă : gherilele marxiste din America Latină îşi orientează adeseori retorica după cea a Bisericii Catolice, iar protestatarii anticomunişti din piaţa Tiananmen, în vara anului 1989, au insistat pe motivaţia patriotică a luptei lor (Zuo şi Benford, 1995).

„Noile ***m.s.***" au beneficiat de interpretări speciale din partea unor sociologi europeni (Melucci, 1980). Participanţii la aceste mişcări sunt, în cele mai multe cazuri, exponenţii „noii clase mijlocii", alcătuită din salariaţi educaţi, angajaţi mai ales în sectoare necorporatiste (cercetare, instituţii de stat) care militează pentru recunoaşterea unor stiluri de viaţă alternativă, pentru acceptarea unor identităţi (homosexuali, de pildă) sau pentru cauze generoase, arareori cu o semnificaţie materială directă cum este cazul mişcărilor ecologiste. Chiar dacă din punct de vedere structural fenomenele de mobilizare sunt similare cu cele ale ***m.s.*** obişnuite, condiţiile societale care le justifică sunt specificate în raport cu teoriile crizei de legitimitate a statului capitalist din modernitatea târzie şi cu realitatea axiologixă a societăţii postindustriale. Revendicările noilor ***m.s.*** urmăresc salvgardarea autonomiei personale şi protejarea societăţii împotriva dominaţiei din ce în ce mai apăsătoare a sistemului politico-administrativ şi a pieţei (Della Porta şi Diani, 1999) asupra vieţii de zi cu zi. Singularitatea noilor ***m.s.*** a fost combătută cu argumente puternice de mulţi sociologi nord-americani (Pichardo, 1997 ; Mertig şi Dunlop, 2001).

Organizarea mişcărilor sociale

Deşi ideea de ***m.s.*** sugerează informalitate sau spontaneitate, organizaţiile au un rol important în existenţa lor. Aşa cum am arătat mai sus, mobilizarea participanţilor are mult de câştigat de pe urma preexistenţei unor organizaţii ale căror resurse de comunicare şi de leadership pot fi folosite.

Realizarea obiectivelor mişcării solicită un important efort organizaţional. Aproape întotdeauna acestea se realizează în cadrul unor structuri formale, adaptate la nevoile mişcării sau create special pentru aceasta, materializate în ONG-uri. Acestea preiau sarcini sistematice precum strângerea fondurilor, comunicarea publică, comunicarea în cadrul mişcării şi stabilizează resursele de infrastructură minimale. Organizaţiile mişcărilor sociale pot să fie înfiinţate de jos în sus, prin iniţiativa activiştilor, ori de sus în jos, caz în care o instanţă exterioară ajută la stimularea implicării potenţialilor activişti. Multe dintre campaniile ecologiste sunt coordonate de organizaţii puternice precum Greenpeace.

Deşi realizările ***m.s.*** ar fi fost greu de imaginat în afara raţionalităţii organizaţionale, acest element şi anumite corolare ale sale a suscitat critici din mai multe poziţii. Se condamnă, de pildă, profesionalizarea anumitor roluri în ONG-uri. Skocpol (2003) arată că organizaţiile civice americane operează din ce în ce mai mult managerial, iar sarcinile ***m.s.*** sunt preluate de profesionişti în lobby sau *advocacy*. Structura ierarhică a multor organizaţii ale ***m.s.*** este asociată cu celebra „lege de fier a oligarhiei". Numeroase scandaluri de presă din ultimii ani au scos la iveală legături neaşteptate între conducerile unor „centrale" sindicale din România – cu o organizare moştenită de la sindicatele de dinainte de 1990, puternic centralizate şi ierarhizate – şi lumea afacerilor. Acestea constituie indicii ale oligarhizării mişcării sindicale şi ale folosirii poziţiilor din cadrul

sindicatelor în beneficiul propriu. În opoziţie cu ***m.s.*** convenţionale, „noile mişcări sociale” par avea configuraţii mai puţin expuse pericolelor „legii de fier a oligarhiei”, bazându-se pe structuri informale, pe reţele orizontale de organizaţii şi pe o coordonare cât mai democratică, precum stabilirea prin rotaţie a conducătorilor.

Eficienţa ***m.s.*** în raport cu puterea politică derivă şi din arsenalul de tactici întrebuinţate. Exprimarea doleanţelor participanţilor se face prin mijloacele politicii protestului, care sunt de multe ori neconvenţionale. În cadrul ***m.s.*** se tipăresc broşuri, se redactează petiţii, se organizează lanţuri umane şi se mobilizează activiştii şi simpatizanţii în mitinguri în care formele de expresie pot fi deosebit de creative. Pentru un impact cât mai larg şi o participare cât mai numeroasă, apelul la mass-media modernă este imperativ, în multe ***m.s.*** lansându-se campanii publice de acelaşi nivel cu sofisticata publicitate comercială sau de stat.

Mişcarea socială şi dezvoltarea socială

În mod obişnuit, ***m.s.*** urmăresc schimbarea în direcţia unei mai mari justiţii sociale, exceptându-le, bineînţeles, pe cele conservatoare. Admiţând premisa că distribuirea echitabilă a drepturilor economice, politice sau culturale constituie unul dintre obiectivele dezvoltării sociale, deducem logic faptul că îndeplinirea obiectivelor ***m.s.*** contribuie, în cele mai multe cazuri, la dezvoltarea socială. Gamson (1992) a opinat că toate mişcările sociale promovează „cadre ale injustiţiei sociale”, care identifică şi, eventual, atribuie anumite situaţii ca fiind inechitabile (vezi *valori ale dezvoltării sociale : echitate şi justiţie socială*). Acest enunţ este valabil pentru mişcările tradiţionale, recunoscute pentru ţintele lor materialiste, cum este cazul mişcării muncitoreşti, al mişcărilor ţărăneşti din ţările în curs de dezvoltare sau al diverselor mişcări de eliberare socială din diverse epoci şi zone geografice – de exemplu mişcarea de abolire a sclaviei din SUA secolului al XIX-lea sau mişcarea anti-apartheid din Africa de Sud din a doua jumătate a secolului trecut. Mişcările tradiţionale din ţările dezvoltate sunt din ce în ce mai puţin active, datorită preluării repertoriului lor ideologic şi organizaţional de către instituţiile politice convenţionale, dar şi datorită schimbării structurii sociale şi a intereselor publicului acestor mişcări. Mobilizarea intereselor categoriilor marginalizate au făcut totuşi istorie în ţările occidentale prin mişcări sociale adeseori violente – revoltele rasiale din marile oraşe americane, ca şi revoltele din suburbiile unor mari oraşe franceze în 2006 – sau mai puţin violente, precum cele ale *squatter*-ilor[1].

În ţările în curs de dezvoltare subzistă diverse mişcări de eliberare socială, combinate adeseori cu ideologii naţionale sau cu un discurs fundamentalist religios, care au obiective şi tactici revoluţionare (cum sunt mişcările comuniste din Perú sau Columbia, dar şi anumite mişcări islamiste fundamentaliste) sau reformatoare (Mişcarea Muncitorilor Rurali fără Pământ din Brazilia).

Majoritatea mişcărilor neo-stângiste, reunite de analiştii europeni sub titulatura de „Noi mişcări sociale” (Della Porta şi Diani, 1999), au obiective care sunt într-o legătură mai puţin directă cu revendicarea drepturile economice sau politice, urmărind legitimarea

---

1. *Squatter* (lb. engleză) – persoană care ocupă un spaţiu locativ neutilizat fără a avea vreo îndreptăţire oficială.

unor stiluri de viaţă alternative, a unor identităţi marginale sau obiective precum protecţia mediului sau a diversităţii culturale. În afara unor mişcări care nu au legătură cu dezvoltarea, cum este cazul celor care militează pentru recunoaşterea drepturilor homosexualilor sau a unor noi mişcări religioase, majoritatea au o componentă de dezvoltare cel puţin implicită.

Exemple clare în acest sens sunt mişcările ecologiste sau cele de solidaritate cu Lumea a Treia. Grupările ecologiste transnaţionale militează nu doar pentru conservarea biodiversităţii, ci şi pentru o relaţie sustenabilă dintre om şi natură, relaţie regăsită în expresia „dezvoltării durabile" (vezi *dezvoltare durabilă*). Deoarece progresul în sens modernist este văzut ca fiind la originea multor dezechilibre ecologice, dar şi sociale, bunăstarea trebuie asigurată prin adoptarea unor modalităţi de organizare economică şi a unor tehnologii care : 1. sunt prietenoase cu mediul ; 2. evită dislocările umane, excluziunea socială sau exploatarea. Al doilea imperativ aduce în atenţie colectivităţile, instituţiile şi tehnologiile tradiţionale, premoderne, independente de presiunile comodificării, presupuse a fi rezultatul unei evoluţii simbiotice cu contextul natural. Pe această linie de argumentaţie, mişcările ecologiste sunt aliate ale grupurilor care militează pentru acceptarea diversităţii culturale din regiunile în curs de dezvoltare şi pentru dezvoltare – prin menţinerea diversităţii socioculturale. Sunt numeroase cazurile în care acţiuni locale de protejare a intereselor – economice şi/sau culturale – ale unor colectivităţi ameninţate de programe de expansiune ale unor mari companii sau/şi de state au beneficiat de aportul organizaţiilor ecologiste locale, dar mai ales transnaţionale. Un caz elocvent din România este cel al campaniei de blocare a intenţiilor firmei Roşia Montană Gold Corporation (vezi mai jos) de a construi un complex de exploatare a aurului în Munţii Apuseni.

Mişcările de solidaritate cu locuitorii din ţările mai slab dezvoltate (Mişcarea pentru Justiţie Globală sau Mişcarea pentru un Comerţ Echitabil) sunt un alt exemplu de noi mişcări sociale cu program de dezvoltare socială. Concertele Live Aid (1986) şi Live Eight (2006) organizate de artişti pop de notorietate mondială în scopul sensibilizării politicienilor faţă de problemele Africii sunt doar două dintre ipostazele cele mai renumite ale acţiunilor acestui tip de mişcări. Ele încearcă nu numai să colecteze fonduri pentru ajutorarea locuitorilor din unele zone lovite de problemele subdezvoltării, dar şi să influenţeze deciziile unor instituţii de dezvoltare cu impact global (FMI, BM ; vezi *Banca Mondială ca actor al dezvoltării sociale*).

Specifică acestor ***m.s.***, în comparaţie cu cele tradiţionale, este orientarea lor aparent „altruistă" : ele nu servesc interesele propriilor membri, ci pe cele ale unor grupuri cu resurse sub aspect politic slabe. Impactul lor asupra dezvoltării este însă semnificativ.

Cum contribuie ***m.s.*** la bunăstarea colectivităţilor pe care le reprezintă sau pe care le ajută este o întrebare justificată, dat fiind faptul că schimbarea socială avută în vedere de ***m.s.***, potrivit definiţiei, reuşeşte în puţine cazuri (Gamson, 1990). Evaluarea succesului ***m.s.*** în funcţie de reuşita impunerii programului statuat este arareori corectă, deoarece ***m.s.*** acţionează în multe situaţii nu pentru a promova anumite politici, ci pentru a împiedica schimbările indezirabile. În plus, faţă de promovarea unor schimbări planificate, ***m.s.*** obţin rezultate importante pentru dezvoltare, unele aşteptate, altele mai puţin :

1. Promovează pe agenda publică teme de dezvoltare. Campaniile de solidaritate cu Lumea a Treia au reuşit, în alianţă cu alţi actori, să atragă atenţia guvernelor

occidentale asupra obstacolelor pe care povara datoriilor externe le opune dezvoltării ţărilor celor mai sărace (Sachs, 2005).

2. ***M.s.*** folosesc şi diseminează cunoştinţe create de alte instituţii. Mişcările de dezvoltare din Lumea a Treia au promovat tehnici de producţie agricolă moderne şi durabile, contribuind la diseminarea progreselor tehnologice din acest domeniu. Preocuparea pentru potenţialul de poluare al unor tehnologii este regăsită chiar şi în regiunile cele mai slab dezvoltate ale planetei, graţie acţiunilor organizaţiilor ecologiste.
3. Oferă oportunităţi structurate de exprimare a revendicărilor unor categorii excluse îndeobşte din procesele politice convenţionale şi contribuie, astfel, la incluziunea socială. Piven şi Cloward (1977) au arătat că mijloacele democraţiei reprezentative sunt puţin accesibile şi eficiente pentru promovarea intereselor categoriilor sărace din ţările dezvoltate. Participarea la ***m.s.***, ca instrument şi manifestare a democraţiei participative (vezi *participare şi dezvoltare socială* şi *societate civilă*), îmbunătăţeşte caracterul democratic al guvernării şi, prin mecanismele învăţării prin acţiune, sporeşte competenţele civice ale unor categorii marginalizate.

Mişcările sociale în România postsocialistă

Încercarea de a evalua societatea românească din punctul de vedere al frecvenţei sau al succesului ***m.s.*** este vană. Nu din cauza absenţei ***m.s.***, ci din cauza sărăciei de studii serioase dedicate acestei categorii de fenomene. Totuşi, câteva ***m.s.*** au captat atenţia specialiştilor : este vorba despre „mineriade” şi despre protestele împotriva proiectului minier de la Roşia Montană.

Mineriadele sunt printre fenomenele colective recente din România cel mai bine investigate de specialiştii în ştiinţele sociale. Ion Bogdan Vasi (2004) a urmărit factorii care explică succesul mobilizării minerilor în acţiunile succesive din 1990, 1991 şi 1999, susţinând continuitatea mişcărilor mineresti de-a lungul ultimului deceniu al secolului trecut şi subliniind unicitatea pe care mineriadele o conferă tranziţiei româneşti prin episoadele de violenţă colectivă. Mobilizarea deosebită a minerilor din Valea Jiului îşi are sursele în reţelele sociale dense, în structura de oportunitate politică favorabilă şi într-o identitate colectivă militantă specifică Văii Jiului. În aceste condiţii, liderii mişcării au fost capabili să contribuie la creionarea unei identităţi unice a participanţilor la mişcări şi au condus minerii către victorie, profitând de oportunităţile organizaţionale, dar şi de aliaţi puternici. Alin Rus (2007) aplică o privire nuanţată din punct de vedere conceptual asupra mişcărilor minerilor, folosind perspectiva teoriilor mişcărilor sociale, clasificându-le pe cele din 1990 ca fiind contramişcări sociale, în timp ce doar cele din septembrie 1991 şi din decembrie 1999 se califică pentru titlul de *mişcări sociale*, având obiective diferite de încercările de schimbare instituţională. Pornind de la o diferenţiere similară, John Gledhill (2005) aprofundează analiza mineriadelor luând în calcul relaţiile dintre acestea, structura şi strategiile puterii. Doar mineriada din 1999 a fost o ***m.s.*** autentică, clar revendicativă, în timp ce restul mişcărilor minerilor au fost acţiuni politice „cu mijloace alternative”, violente, ale unei puteri politice, ale cărei resurse convenţionale şi a cărei legitimitate erau slabe. La nivelul explicării proceselor de mobilizare, Gledhill arată importanţa preexistenţei unei structuri organizatorice care

permite evitarea dilemelor acţiunii colective. În cazul acesta, structura a fost Confederaţia Naţională a Sindicatelor Libere din Minerit

Articolul lui Ban şi Românţan (2006), alături de cele de mai sus, este printre primele tratări sistematice, din prisma teoriilor ***m.s.***, a unui astfel de fenomen, în cazul de faţă campaniile din perioada 2000-2006 împotriva proiectului de extragere a aurului, cu cianură, la Roşia Montană. Autorii arată, pe de o parte, că succesul mişcării se datorează unei structuri de oportunităţi politice favorabile – expansiunea influenţei instituţiilor UE cu o foarte clară agendă ecologică – şi organizaţiilor ecologiste transnaţionale, toate ca efect al aprofundării integrării europene a României. Pe de altă parte, succesul se datorează tacticilor de încadrare creative şi eficiente ale organizaţiilor implicate în proteste : 1. evitarea limbajului stângist al ecologiştilor europeni prin folosirea unor concepte şi formulări specifice neoliberalismului hegemonic românesc şi invocarea unor teme autohtone sau specifice regiunii – ceea ce a contribuit la extinderea bazei de recrutare a mişcărilor, la stabilirea facilă de alianţe cu elemente ale elitei politice şi administrative şi la difuzarea, la costuri mici, a mesajului lor în mass-media convenţională ; 2. apelul la argumente cu mare rezonanţă afectivă, precum necesitatea conservării vestigiilor cu valoare arheologică din regiune şi a bogăţiilor naturale.

Aprecierea măsurii în care aceste mişcări şi altele au contribuit la dezvoltarea socială la diverse niveluri şi în orizonturi temporale variabile este, cel mai adesea, subiect de controversă, judecata făcându-se, deocamdată, prin cadrele şi contracadrele asociate. Astfel, punctul de vedere liberal condamnă mişcările minerilor, la fel ca şi pe cele sindicale, pentru întârzierea reformelor de piaţă şi a transformării economiei româneşti într-una capitalistă, viabilă, care ar oferi perspective de prosperitate şi realizare personală mai multor cetăţeni. Argumente similare se pot aduce şi în favoarea proiectului minier de la Roşia Montană, dezvoltarea locală fiind, de altfel, şi laitmotivul campaniei de imagine a firmei promotoare.

Campaniile de emancipare ale unor mişcări identitare, dintre care au fost vizibile, în ultima perioadă, cele ale homosexualilor, au produs adeseori reacţii conservatoare vehemente. În afara contraargumentelor de natură morală, încadrarea mişcării homosexualilor de către oponenţii săi se face şi în termenii discursului comunitarian al dezvoltării : relaţiile intime dintre persoane de acelaşi sex reprezintă un pericol maxim la adresa sustenabilităţii familiei, ca instituţie de bază a oricărei sociabilităţi.

Adrian HATOS

Modelele dezvoltării sociale în istoria sociologiei româneşti

Constituirea sociologiei româneşti la mijlocul veacului al XIX-lea a răspuns unor provocări sociale şi cognitive majore cu care se confruntau intelectualii ţării încercând să găsească cea mai bună cale de dezvoltare a societăţii rămase în urmă cu două-trei secole faţă de occidentul european, cu structuri sociale medievale şi cu o mentalitate arhaică, premodernă. Percepţia fondatorilor sociologiei, cât şi a generaţiilor succesive de sociologi profesionişti asupra căilor de dezvoltare socială apare condiţionată de configuraţia

socioistorică a societăţii româneşti şi de zestrea teoretică ce a stat la baza evaluărilor lor (Zamfir, 1999). Moştenirea lor se concretizează în elaborarea de modele ale dezvoltării sociale caracterizate prin comprehensiune, diversitate, caracter problematic, contextualitate, relevanţă istorică şi contemporană. Prezentăm, în cele ce urmează, câteva dintre cele mai prestigioase modele ale dezvoltării sociale, dezbătute în istoria centenară a sociologiei româneşti (1848-1948) : dezvoltarea socială ca proces de modernizare, cu câteva variante tipice ; dezvoltarea socială ca suport al identităţii culturale ; dezvoltarea socială privită ca sinteză a modernizării şi identităţii culturale.

Dezvoltarea socială ca proces de modernizare

Fondatorii sociologiei româneşti (generaţia paşoptistă) conferă conceptului de dezvoltare sensul de modernizare, adică de tranziţie de la societatea tradiţională premodernă la societatea capitalistă modernă prin crearea unei pieţe capitaliste cu ajutorul capitalului străin şi prin împrumut cultural (instituţii, valori, comportamente) din ţările avansate. Cei dintâi sociologi au fost sensibili la somaţia momentului şi, în ciuda orientărilor lor teoretico-ideologice diferite, au adoptat, unitar, o strategie de dezvoltare definită ca proces de modernizare a tuturor structurilor sociale, economice, politice, „reglarea" dezvoltării demografice, impulsionarea avansului culturii naţionale.

Primul efort deliberat al întemeietorilor sociologiei româneşti – generaţia paşoptistă – de a edifica un model al dezvoltării societăţii ca proces de modernizare este cuprins în programele revoluţiei de la 1848 din Principatele Române, izvorât direct din principiile Revoluţiei Franceze. Valorile care susţin aceste programe exprimă raţionalitatea capitalistă a muncii eficiente, caracteristică liberalismului economic şi politic : proprietatea privată, individul, libera concurenţă, economia de piaţă, societatea civilă, separaţia puterilor, adică marile valori liberale susţinute de Locke, Hume, Montesquieu, Tocqueville (Tănase, 1995, p. 3). Perioada de înflorire a acestor principii, de metamorfoză a lor în practici sociale, a fost relativ scurtă, de circa trei decenii. Ea coincide cu începuturile „erei burgheze" în România, de la 1828 la 1866 (Zeletin, 1925/1991, pp. 48-99). Cele mai spectaculoase transformări generate de programul paşoptist sunt unirea Principatelor, reforma rurală, constituţia liberală, independenţa de stat, regatul, statul naţional unitar. Mişcările paşoptiste, scria cu pătrundere Ilie Bădescu (1988, p. 249), vor impune două idei fundamentale : ideea liberală şi ideea democratică.

Fondatorii paşoptişti ai sociologiei şi urmaşii lor au provocat cea mai spectaculoasă dezbatere asupra dezvoltării întârziatei societăţi româneşti, cunoscută ca *disputa asupra formelor fără fond.*

Modelul formelor fără fond

Titu Maiorescu (1840-1917), critic literar, filosof, om politic, şi-a legat numele de cea mai cunoscută şi mai virulentă critică a împrumutului de instituţii, principii, reforme occidentale în întârziata societate românească de către o elită superficială şi nepregătită, conceptualizată drept *teoria formelor fără fond.* Junimismul, fondat de el, a fost curentul cultural ce a depăşit cadrele societăţii „Junimea", care a reacţionat cu armele ideilor la

introducerea ideilor paşoptiste liberale şi a instituţiilor avansate din Occident, solicitând introducerea cu prudenţă a civilizaţiei apusene. Aceste precauţii se referă mai ales la mijloacele utilizate pentru aplicarea formelor importate : „Toţi conservatorii serioşi trebuiau să consimtă la faptul împlinit, trebuiau să admită revoluţiunea socială, democratizarea societăţii noastre, ca un ce irevocabil, şi lupta nu mai poate avea loc decât în privinţa mijloacelor ce trebuie să întrebuinţăm ca să micşorăm, pe cât se poate, relele rezultate ce sporesc din modul defectuos cum această democratizare a fost făptuită. A fost o nenorocire la noi că democratizarea s-a făcut de sus în jos, iar nu de jos în sus" (Carp, 1907, pp. 260-261). Studiul clasic în care a fost sistematizată de Titu Maiorescu celebra teorie a formelor fără fond se numeşte *În contra direcţiei de astăzi în cultura română* (1868). Concluzia la care ajunge Maiorescu este formulată fără echivoc : procesul de naştere al burgheziei româneşti şi introducerea principiilor şi instituţiilor moderne în politică, ştiinţă, jurnale, academii, şcoli, literatură, muzee, conservator, teatru, constituţie sunt opere artificiale, de imitaţie a unor forme fără fond. Această viziune s-a întrupat într-o mentalitate care a dominat imaginarul românesc în prima jumătate a secolului XX, ecourile sale resimţindu-se şi astăzi. Corolarul acestei poziţii teoretice este ideea potrivit căreia *dezvoltarea societăţii româneşti moderne este o excepţie faţă de ţările apusene care au evoluat de la fond spre forme.*

Omul de cultură, psihologul, filosoful şi sociologul Constantin Rădulescu-Motru (1868-1957) a fost discipolul maiorescian care a oferit cea mai izbutită conceptualizare a acestui model, în lucrări reprezentative precum : *Cultura română şi politicianismul* (1904), *Psihologia poporului român* (1938), *Însuşirile sufleteşti ale populaţiei în viaţa economică a României* (1939), *Vocaţia. Factor hotărâtor în cultura popoarelor* (1932), *Etnicul românesc. Comunitate de origine, limbă şi destin* (1942).

C. Rădulescu-Motru considera că societatea românească a fost prost „croită" de oamenii politici ai secolului al XIX-lea, întrucât ei au apreciat eronat că sufletul omenesc este o entitate substanţială, universală, ce poate fi împrumutată, imitată ; altfel spus, ei au identificat nepermis cultura cu raţiunea umană abstractă. Autorul şi-a asumat sarcina de a identifica procesele sociale care au condus la o adevărată patologie a dezvoltării sociale a societăţii româneşti şi de a formula strategii de dezvoltare autentice ale acesteia.

Esenţa problemei dezvoltării sociale a societăţii româneşti este definită în termenii decalajului dintre psihologia (sufletul) poporului român şi idealul culturii apusene întruchipat în instituţii, valori, comportamente, practici sociale, tehnologii. C. Rădulescu a decodificat decalajul dintre instituţiile apusene împrumutate şi realităţile sociale româneşti în câteva constructe sociale cum sunt : politicianism ; pseudoraţionalizare *versus* raţionalizare adevărată ; falsă europenizare *versus* europenizare autentică ; individualism subiectiv (capricios) *versus* individualism constructiv ; pseudocultură *versus* cultură ; semicultură, gregarism *versus* solidarism ; colectivism *versus* individualism.

Politicianismul este definit de autor ca o patologie a regimului democratic prin care sunt falsificate finalităţile instituţiilor ; acestea devin „mijloace pentru realizarea intereselor personale". În această practică meşteşugită însă, nu se recurge la influenţa tradiţiunilor sau la violenţă, ci la consimţământul celor păgubiţi (Rădulescu-Motru, 1904, p. III).

Opera de raţionalizare a producţiei, a schimbului de mărfuri, a consumului populaţiei a fost zădărnicită de decalajul dintre pretenţiile sau hainele instituţionale împrumutate şi comportamentele efective ale indivizilor, dând naştere la *pseudoraţionalizarea vieţii sociale în locul unei raţionalizări autentice.* Procesul de europenizare a României nu este

un lucru rău, considera autorul, ci falsificarea acestui proces este periculoasă, întrucât identifică *capriciul individualist* cu *spiritul individualist apusean* ; în România, după 1848, iniţiativa individului era lăsată la voia temperamentului" (Rădulescu-Motru, 1904, p. 146). Atât politicianismul, cât şi individualismul subiectiv sunt manifestări ale unui fenomen mai general, conceptualizat prin termenul *pseudocultură*, aflat la antipodul culturii autentice.

Experienţa societăţilor dezvoltate care şi-au format o cultură l-a convins pe sociologul român că fenomenul culturii moderne este un proces continuu de construcţie instituţională prin aplicarea postulatului logic al identităţii.

Postulatul logic al identităţii semnifică *păstrarea unui înţeles identic al noţiunilor*. Deprinderile ce rezultă din aplicarea postulatului identităţii fac posibilă înlocuirea vechilor credinţe privind statornicirea voinţei divine şi a practicilor instinctive cu „încrederea în libera discuţiune şi stabilitatea raţionamentului" (Rădulescu-Motru, 1904, pp. 123-124). Popoarele apusene au supus controlului conştiinţei raporturile sociale reglementate anterior de obiceiuri, tradiţii, superstiţii.

Autorul subliniază că aici este vorba de *identitate de deprinderi* şi nicidecum de identitate de termeni. Poţi răspândi dicţionare foarte bune pentru explicarea valorilor de libertate, constituţie, democraţie printre cetăţenii unor societăţi întârziate, la fel cum au procedat şi misionarii care au difuzat milioane de evanghelii printre popoarele din Africa. „Cooperaţiunea socială se bazează pe o identitate de deprinderi, iar nu pe o identitate de termeni" (Rădulescu-Motru, 1904, p. 129). În societatea românească, falsificată prin politicianism, pseudocultură, pseudoraţionalizare, noţiunile de *parlament*, *alegător*, *reprezentant*, *democraţie*, *libertate*, *egalitate* variază de la individ la individ. Ele trăiesc o viaţă de împrumut, fiind masca altor deprinderi. Instituţiile publice funcţionează după principiul real „Ai pe cineva ? " la Minister, Tribunal, Prefectură, Bancă, Credit. „Acest veşnic *cineva* face şi desface toate ; el este realul, actualul" (Rădulescu-Motru, 1904, p. 137). O cultură adevărată presupune o educaţie solidă care deprinde indivizii cu „stăpânirea de sine, cu munca şi prevederea", pe când pseudocultura le-a „deschis apetitul înainte de a le da mijloacele de a se stăpâni" (Rădulescu-Motru, 1904, pp. 76-77).

Strategia dezvoltării sociale legitime a unei societăţi întârziate este identificată de autor în individualizarea raporturilor sociale (valorificarea vocaţiilor individuale) cu ajutorul „personalităţilor de faptă sau de caracter".

Modelul neoiobăgiei – o expresie marxistă a teoriei formelor fără fond

Cel mai de seamă sociolog marxist din ţara noastră, C. Dobrogeanu-Gherea (1855-1920) s-a legitimat în cultura vremii prin afilierea la tradiţia prestigioasă maioresciană a formelor fără fond. Combinând premise teoretice din gândirea critică maioresciană şi teoria materialist-istorică, Dobrogeanu-Gherea a evaluat structura agrară a societăţii româneşti din a doua jumătate a secolului al XIX-lea în faimoasa teorie asupra *neoiobăgiei*, cu larg răsunet în gândirea românească, ce a stârnit multe polemici în epocă, controverse şi influenţe prelungite şi în „secvenţa" interbelică. Modelul de dezvoltare propus de autor constituie o „expresie sintetică a regimului nostru agrar", care „conservă fondul esenţial al vechii iobăgii, dar cu un amestec necesar şi fatal de elemente capitaliste", o iobăgie

nouă (Dobrogeanu-Gherea, 1910, p. 370). Ceea ce conferă o notă distinctă acestui model faţă de schema maioresciană este ideea, de origine marxistă, a caracterului legic, obiectiv al împrumutului de instituţii şi capital străin, în virtutea legii orbitării societăţilor întârziate în sfera de influenţă a celor dezvoltate. La Dobrogeanu-Gherea, starea societăţii româneşti nu mai este concepută în termeni psihosociali, ca o *excepţie* nefericită produsă de o elită necoaptă şi incompetentă, cum credeau maiorescienii, ci ca o expresie a unei evoluţii legice a capitalismului european.

Modelul neoiobăgiei a adus câteva inovaţii teoretice şi metodologice în cercetarea procesului de modernizare a societăţii româneşti :

- Prin identificarea regimului neoiobag ca invariant structural al societăţii româneşti de după 1864, care condensa şi genera contradicţii de clasă adânci şi deci probleme sociale majore ale ţării, autorul a fost în măsură să demistifice unele „adevăruri” cu putere de circulaţie în epocă, să „mineze” unele prejudecăţi în cunoaşterea sociologică. Sunt relevante, din acest punct de vedere, contribuţiile lui Dobrogeanu-Gherea cu privire la „non-valoarea pământurilor ţărăneşti”, care producea acea lipsă relativă de pământ, precum şi „proletarizarea neoiobăgistă”, cu efecte în direcţia fărâmiţării şi transformării pământurilor ţărăneşti în non-valori, „chiar când raportul între întinderea pământului şi volumul populaţiei rămâne neschimbat şi când pământul nu se concentrează în mâini mai puţine” (Dobrogeanu-Gherea, 1910, p. 11).
- Contribuţia teoretică cea mai interesantă a autorului neoiobăgiei, pusă în evidenţă de I. Bădescu, are în vedere stilul său de argumentare neoevoluţionist, anticipând teoria lui E. Service a „efectului de răsturnare” a secvenţelor dezvoltării sau „decalajul cultural invers” (Bădescu, Dungaciu şi Baltasiu, 1996, pp. 10-12). Dobrogeanu-Gherea relaţionează structura socială neoiobagă de decalajul dintre stadiul de dezvoltare al societăţii româneşti rămase în urmă şi epoca istorică (determinată de orbita ţărilor capitaliste înaintate), ceea ce face ca societatea întârziată să evolueze de la forme la fond, făcând cu putinţă o structură socială hibridă capitalisto-iobăgistă, în care în faţa capitaliştilor marii proprietăţi nu stau ţăranii salariaţi liberi, ci „ţăranii învoiţi, siliţi”.

Modelul prezintă şi unele limitări formulate de criticii acestuia. De pe poziţiile neoiobăgiei, Gherea a văzut cu claritate doar o fază a procesului de diferenţiere socială a agriculturii ţărăneşti, şi anume transformarea marii proprietăţi funciare în marfă liberă şi naşterea clasei capitaliştilor funciari. Ceea ce nu a sesizat autorul era emergenţa procesului de diferenţiere a ţărănimii în pături opuse, ca efect al acţiunii producţiei de mărfuri capitaliste, proces care nu se putea produce în proporţii semnificative decât după emanciparea ţăranilor şi apariţia proprietăţii ţărăneşti (Costea, Larionescu şi Tănăsescu, 1996, p. 341).

Modelul formelor cu fond

Ştefan Zeletin (1882-1934) a făcut din lucrarea sa fundamentală *Burghezia română. Originea şi rolul ei istoric* (1925/1991) un argument redutabil pentru *teoria formelor cu fond* pe care a contrapus-o *teoriei formelor fără fond*, susţinută de reprezentanţii sociologiei critice. El va susţine că tranziţia societăţii româneşti spre modernitate a reprodus schema standard a dezvoltării capitalismului în ţările occidentale, cu un decalaj

de unul-trei secole, înfăptuindu-se şi aici o *evoluţie normală*, de jos în sus, de la prefacerile economice, care au asigurat condiţiile sociale corespunzătoare, la principiile şi instituţiile moderne. La polul opus, tabăra conservatoare susţinea ideea *evoluţiei anormale* a societăţii româneşti, de sus în jos, prin asumarea de către o elită guvernantă imorală şi incompetentă de idei, principii, instituţii avansate din Occident fără acoperire în elementele economiei burgheze, adică *forme fără fond*. Opţiunea lui Şt. Zeletin este formulată fără echivoc ; el preciza faptul că, deşi principiile burgheziei apusene de libertate şi egalitate au pătruns în plin Ev Mediu românesc, când nu se putea vorbi de condiţiile sociale favorabile înfăptuirii lor, „*ideile liberale nu au avut un caracter democratic modern în faza precapitalistă : ele au luat caracterul liberal revoluţionar numai după ce influenţa capitalismului a început a dizolva vechea noastră economie agrară*, înlocuind-o cu o economie bănească, adică atunci când li s-au creat condiţiile economice" (Zeletin, 1991, p. 73, subl. autorului). Altfel spus, „*era burgheză în România nu ia fiinţă sub influenţa ideilor liberale aduse din Apus* ; pricina ei stă mult mai adânc, în revoluţionarea economiei noastre naţionale. Până atunci, ideile liberale străine iau în societatea noastră un caracter medieval : ele dau boierimii mici arma de a lupta pentru privilegii, câtă vreme caracteristica unei clase burgheze liberale e năzuinţa desăvârşit opusă, de a distruge orice privilegiu şi a acorda libertatea şi egalitatea tuturor, fără nici o deosebire" (Zeletin, 1991, p. 75).

Construcţia fondului acoperit cu forme ale procesului de modernizare a societăţii româneşti a urmat, în concepţia lui Zeletin, schema clasică a dezvoltării capitalismului în cele trei faze, mercantilism, liberalism, imperialism, formulată de Werner Sombart (1863-1941) în lucrările sale *Capitalismul modern* (1902), *Burghezul – contribuţie la istoria morală şi intelectuală a omului modern* (1913) şi *Evreii şi viaţa economică* (1911). Cele trei faze ale evoluţiei capitalismului, preciza Zeletin, constituie etapele sale fundamentale care ajung să creeze „şi forme corespunzătoare de organizare socială" (Zeletin, 1991, p. 34). În funcţie de forma de capital care predomină – comercial, industrial şi financiar –, se constituie tipul de burghezie care îl mânuieşte şi structura societăţii respective. Societatea românească a intrat în faza mercantilistă, de formare a burgheziei naţionale cu sprijinul capitalului comercial străin, în care predomină comerţul şi camăta, după liberalizarea comerţului (1829). Plămădirea burgheziei româneşti şi a statului naţional centralizat modern, scria autorul, sunt două procese ce se contopesc în unul singur, care dă esenţa mercantilismului românesc. Cea de-a doua fază, liberalismul, urmează mercantilismului, fiind la antipodul acestuia. Doctrină a libertăţii totale, a iniţiativei, proprietăţii private şi a democraţiei moderne, cu conotaţii de neîncredere în puterea centrală şi „anarhism de stat", *liberalismul*, consideră Zeletin, are în secolul XX doar o *semnificaţie istorică*, întrucât ţările avansate l-au depăşit, iar cele întârziate sar peste el, trecând la cea de-a treia fază. Societatea românească şi-a „precipitat" dezvoltarea, cu deosebire după constituirea statului naţional unitar, trecând de la mercantilism la etapa a treia, imperialismul financiar.

Conform acestui model, mecanismele schimbărilor moderne sunt strâns legate de nevoile de expansiune ale capitalismului apusean, care îl împing spre pieţele ţărilor agricole aflate, la începutul secolului al XIX-lea, în plin Ev Mediu. Credibilitatea evaluărilor sale a fost sporită de analize statistice efectuate de economişti prestigioşi, cum sunt cele întocmite de Nicolas Soutzo, I. Brezoianu, C. Băicoianu. Plecând de la statisticile

întocmite de aceştia, Şt. Zeletin prezintă un tablou foarte convingător al schimbărilor structurale produse în societatea românească după liberalizarea comerţului (în urma tratatului de la Adrianopole, 1829) : dacă în 1831 nu se găsea în Ţara Românească nici măcar cantitatea de grâu necesară pentru a umple două corăbii, în 1837 se puteau încărca 700 de vase cu cereale pentru export. Creşterea comerţului a dus rapid la sporirea suprafeţei cultivate de peste cinci ori. Consecinţa imediată a acestei schimbări este creşterea valorii pământului, unealtă redutabilă de distrugere a vechiului regim cu proprietatea sa uzufructuară (Zeletin, 1991, p. 67).

Acest model de factură raţionalist-liberală sistematizează fenomenele noi care au marcat opera de modernizare a societăţii româneşti : a) naşterea burgheziei româneşti, denumită în epocă clasa boiernaşilor comercializaţi sau a micilor boieri agrarieni, apărători ai principiilor liberale şi interesaţi de negoţul cu produse agricole ; b) geneza unor practici sociale moderne, precum producţii agricole pentru schimb, extinderea circulaţiei mărfurilor, „plămădind, pas cu pas, o nouă bază de forţă socială : capitalul" (Zeletin, 1991, p. 71) ; c) instituirea practicii cămătăriei care, alături de capitalul comercial, a îndeplinit funcţia de distrugere a economiei de subzistenţă şi de ruinare a vechii clase a nobilimii ; d) construcţia infrastructurii necesare economiei de piaţă – drumuri, căi ferate, depozite, porturi etc. ; e) edificarea, cu sprijinul străinătăţii, a unei reţele instituţionale moderne, absolut necesare funcţionării unei pieţe capitaliste : legislaţie corespunzătoare, bănci, camere de comerţ, instituţii de credit, tribunale, cod şi instituţii fiscale, regim vamal, structuri poliţieneşti. „O piaţă capitalistă", scria H.H. Stahl, „nu poate funcţiona decât sub protecţia unei linişti depline", asigurată prin legislaţie adecvată, reţea poliţienească, reţele tehnice, instituţii moderne, pentru înfăptuirea cărora s-a apelat la experienţa şi ştiinţa străină : s-au tradus în româneşte codul de comerţ italian, cel civil francez, cel penal elveţian, Constituţia belgiană etc. (Stahl, 2001, p. 122).

Şt. Zeletin se alătură teoreticienilor clasici care au analizat rolul statului naţional ca factor modernizator : W. Sombart, Fr. List, A. de Tocqueville, K. Bücher, Fr. Oppenheimer, D.P. Marţian, I. Ghica, P.S. Aurelian, E. Lovinescu, M. Manoilescu. Ştefan Zeletin a fost sociologul care a înţeles cel mai bine funcţiunea statului naţional român în „era mercantilismului" (1866 şi până în epoca interbelică, inclusiv). Puterea centrală, scria Şt. Zeletin, alcătuită dintr-o „oligarhie politică influenţată de ideile liberale şi care guvernează în interesul burgheziei", este ajutată de vastul aparat birocratic şi de puterea militară ; ea îndeplineşte rolul de „tutore al burgheziei noastre în proces de dezvoltare", concomitent cu rolul de forţă disciplinatoare a ţărănimii şi clasei muncitoare în curs de formare în conformitate cu normele societăţii burgheze.

Această reprezentare a modernităţii societăţii româneşti axată pe *locul central al statului ca factor de gestionare şi de concentrare a resurselor* are o seamă de efecte neanticipate asupra percepţiei statutului burgheziei care nu au fost intuite de Zeletin, ci de unii teoreticieni socialişti şi liberali, ca, de exemplu, C. Dobrogeanu-Gherea (1855-1920), Ş. Voinea (1893-1969), H. Sanielevici (1875-1951). Este vorba de *poziţia dependentă a clasei burgheze faţă de deciziile şi resursele controlate de birocraţie*, o burghezie care nu este interesată nici de câştigarea autonomiei afacerilor sale pe piaţa liberă, nici de descentralizarea administrativă care i-ar diminua accesul la resursele controlate central. După unii analişti, modelul neoliberal etatist se perpetuează şi după 1989 (Tănase, 1995, p. 3).

Modelul sincronismului vieţii contemporane

Eugen Lovinescu (1881-1943), critic literar, istoric al culturii, scriitor şi sociolog român, a construit un model al dezvoltării sociale ca modernizare cu unele accente diferite de viziunea lui Zeletin. În lucrarea sa sociologică *Istoria civilizaţiei române moderne*, vol. I-III (1924-1925), E. Lovinescu formulează *legea sincronismului vieţii contemporane*, care explică, la capătul unei laborioase analize comparativ istorice, formarea pe cale revoluţionară a civilizaţiei româneşti moderne. Principalele secvenţe ale legii sociologice a sincronismului sunt următoarele : a) *rolul anticipativ şi creator al ideologiei*. Procesul formării civilizaţiei române a debutat ca revoluţie ideologică prin importul ideilor „libertare" din Apus, în vederea construcţiei constituţionale moderne în societatea românească. Principalul agent social al înfăptuirii revoluţiei ideologice l-au constituit fruntaşii paşoptişti şi, îndeosebi, forţele revoluţionare liberale în frunte cu I.C. Brătianu ; b) *creşterea de la formă la fond a civilizaţiei*. Această creştere este considerată de E. Lovinescu normală pentru societăţile întârziate, în virtutea interdependenţelor capitalismului modern. După construcţia ordinii constituţionale moderne, urmează, în faza a doua a dezvoltării civilizaţiei române, edificarea bazei economice şi a unei forţe sociale burgheze consolidate, în temeiul legii interdependenţei vieţii materiale şi morale a civilizaţiei contemporane ; c) *adaptarea fondului şi a formei*. Jocul adaptării formei şi fondului se înfăptuieşte într-un „dublu proces cu sens contrar : procesul scoborârii formei la fond", constatat de adversarii formării civilizaţiei române, şi „procesul creşterii fondului la formă", foarte lent şi, practic, invizibil la scara timpului prezent, pe care forţele conservatoare îl contestă. Exerciţiul democraţiei asigură, în timp, formarea conştiinţei cetăţeneşti şi a transformării suveranităţii naţionale din ficţiune în realitate ; d) *acţiunea formelor, a instituţiilor asupra „omului social"*, asupra societăţilor, este „în afară de orice controversă", susţine E. Lovinescu, dacă ele – primele – „nu atacă sufletul omului în structura lui ancestrală" ; „moravurile publice, virtuţile sociale" evoluează şi se mlădiază, aşadar, prin instituţii ; e) caracterul unui popor, rasa, specificul lui etnic filtrează *acţiunea imitaţiilor*, producând „asimilarea" şi „refractarea" lor prin structura etnico-rasială. La „popoarele de formaţie recentă, îndeosebi, instituţiile fiind simple forme imitate", procesul se desfăşoară astfel, *de la formă la fond*, urmând a creşte ulterior de la fond la formă prin practicarea vieţii instituţionale.

Modelul dezvoltării sociale ca suport al identităţii culturale. Evaluări ale unui fond fără forme

Principalii teoreticieni ai modelului dezvoltării întemeiate pe solidarităţi proprii, specifice identităţii culturale, etnice a colectivităţii umane, aparţin romanticii germane, narodnicismului rusesc, poporanismului şi ţărănismului. Această reprezentare se caracterizează prin contestarea împrumutului extern ; în acelaşi timp, adepţii acestui model consideră legitimă dezvoltarea organică a societăţii, înrădăcinată în tradiţie, stăpânirea pământului, aşezămintele vechi, ortodoxia etc.

Printre susţinătorii cei mai avizaţi ai reprezentării tradiţionale a modernităţii susţinute de solidarităţi specifice se numără fondatorii *sociologiei poporaniste şi ţărăniste* C. Stere

(1865-1936) şi V. Madgearu (1887-1940). Teza fundamentală a sociologiei poporaniste şi ţărăniste o constituie ideea că „evoluţia agriculturii urmează calea ei proprie", iar societăţile cu un mediu social pregnant agrar-ţărănesc vor urma forma de organizare economică de tip familial, care nu utilizează forţa de muncă salariată şi căreia îi corespunde o psihologie şi o concepţie specifică despre profit, salariu, rentă etc. „Economia ţărănească – preciza M. Manoilescu (1891-1950) – este acapitalistă şi aproape anticapitalistă". Pentru ca să fie sprijinită, sunt necesare mijloace specifice care se plasează „alături" de capitalism, în organizarea cooperatistă (Manoilescu, 1942, p. 127).

Pe baza studiului sociologic al structurii sociale a societăţii româneşti de la sfârşitul secolului al XIX-lea şi începutul secolului XX, C. Stere stabileşte o diagnoză a stadiului său de evoluţie întemeiată pe : a) caracterul social al populaţiei majoritare – ţărănimea şi tendinţele ei sociale ; b) caracterul agrar al structurii economice şi lipsa industriilor mari, ceea ce face imposibil de aplicat schema standard a evoluţiei capitalismului occidental stabilită de W. Sombart ; c) „fiinţa naţională", apreciată ca fiind „capitală pentru România, angajată pe calea unei democraţii rurale" specifice, necapitaliste (Stere, 1996, pp. 36-75). Referitor la acest aspect, Stere aprecia : „Calea progresului social nu poate fi deschisă pentru noi decât prin realizarea unei adevărate democraţii rurale româneşti" (Stere, 1996, p. 74). Sunt cuprinse aici principalele idei poporaniste care au constituit nucleul doctrinar al viitoarei sociologii ţărăniste, de după primul război mondial : teza „formaţiunii sociale deosebite" a societăţii româneşti, întemeiată pe un autentic „intermundium" ţărănesc, concepţia structurii necapitaliste a economiei agrare familiale, teza trăiniciei gospodăriei familiale ţărăneşti şi a superiorităţii ei faţă de cea capitalistă, idealul antiindustrialist, ideea programatică a cooperaţiei necapitaliste.

La rândul său, V. Madgearu argumentează teza fundamentală a sociologiei ţărăniste, potrivit căreia evoluţia societăţilor cu mediu social pregnant agrar-ţărănesc urmează o cale proprie, necapitalistă, bazată pe „proprietatea de muncă" ţărănească de tip familial, care nu utilizează forţa de muncă salariată şi căreia îi corespund o psihologie şi o concepţie specifice despre profit, salariu, rentă (Madgearu, 1936).

O formulare sintetică sugestivă a crezului sociologic poporanist întâlnim şi la unul dintre discipolii lui Stere, M. Ralea (1896-1964). Acesta susţinea că „suntem o ţară în majoritate de ţărani şi istoria ne arată că toate societăţile manifestă fizionomia elementelor lor dominante în producţia lor economică. Simpatic sau antipatic, ţăranul e o realitate" care trebuie acceptată de oricine o examinează dintr-un unghi sociologic (Ralea, 1928).

Evaluând modelul poporanist şi ţărănist asupra structurii şi direcţiei de evoluţie a societăţii româneşti, Eugen Lovinescu şi Şt. Zeletin observau, nu fără temei, caracterul său hibrid, dualismul său structural : o structură social-economică medievală pe care s-a altoit o formulă de democraţie politică revoluţionară (Lovinescu, 1972, pp. 314-315) ; „sus" instituţiile democratice ale burgheziei capitaliste, „jos" viaţa economică a vechiului regim (Zeletin, 1991, p. 19) !

Gânditorii de orientare poporanistă şi ţărănistă au introdus în circuitul de idei o seamă de conceptualizări privind mecanismele dezvoltării sociale, rolul şi funcţiile instituţiilor politice, culturale în cristalizarea poziţiei clasei sociale ţărăneşti. Cercetările personale de mare probitate ştiinţifică, dar şi datele furnizate de monografiile sociologice ale Şcolii de la Bucureşti i-au îngăduit lui V. Madgearu să formuleze aprecieri nuanţate şi originale privind interdependenţa între suprapopulaţia agricolă relativă, densitatea rurală, nivelul de trai al gospodăriilor ţărăneşti şi structura socială a ţării, care infirma,

nu de puţine ori, presupoziţiile teoretice ale sociologiei sale. Sociologia poporanistă a constituit „prima critică radicală a evoluţionismului sociologic marxist” şi cea dintâi afirmare a „rolului evoluţionar al clasei mijlocii” (Bădescu, Dungaciu şi Baltasiu, 1996, p. 82). Evaluând recent contribuţia teoretică a sociologilor poporanişti şi ţărănişti, I. Bădescu apreciază efortul lor de a regândi legea standard a evoluţiei capitaliste şi de a formula, cu circa cinci decenii în avans faţă de neoevoluţioniştii americani, ideea „potenţialului evoluţionar” al societăţilor ţărăneşti, invalidând „mitul evoluţionismului unilinear” (Bădescu, Dungaciu şi Baltasiu, pp. 82-102, 161-165).

Modelul dezvoltării sociale ca sinteză a modernizării şi identităţii culturale

În urmă cu opt decenii a fost creat Institutul Social Român (ISR), din iniţiativa eminentului sociolog Dimitrie Gusti (1880-1955), cu sprijinul unor specialişti în ştiinţa şi practica social-politică, una dintre cele mai interesante instituţii de utilitate publică din România interbelică. Perspectiva teoretică ce a legitimat acest institut a fost rezultatul unei *sinteze între nevoia de modernizare a ţării prin împrumut cultural şi cerinţa sprijinirii pe comunităţile locale* pentru a se înfăptui o dezvoltare durabilă. Strategia adoptată de D. Gusti a avut o dublă deschidere : „Răspândirea culturii politice serioase şi formarea de conducători”. Sunt vizate aici două categorii de conducători :

a) Pe de o parte, este vorba de oamenii de stat providenţiali, înzestraţi cu daruri naturale şi experienţă politică, dar care nu se pot ridica la înălţimea omului de stat modern decât prin depăşirea empirismului afacerilor publice cu ajutorul culturii politice.
b) În al doilea rând, este vorba de formarea intermediarilor şi „directorilor de opinie publică”, a marii „armate cetăţeneşti” care constituie acel grup util de colaboratori ai oamenilor de stat moderni.

Strategia ISR era o expresie sintetică a nevoii de propăşire a societăţii prin modernizare instituţională, dublată însă de o implicare sistematică a comunităţilor locale. Ea poate fi depistată în contribuţiile principale aduse (Larionescu, 2001) :

- identificarea problemelor sociale majore generate de schimbările structurale ale societăţii româneşti de după 1918 – dublarea teritoriului şi a populaţiei, decalajele dintre nivelurile de industrializare, urbanizare, organizare administrativă, culturală, juridică ale provinciilor noului stat naţional – şi cercetarea lor obiectivă de către cele mai prestigioase competenţe ale ţării ;
- încurajarea cunoaşterii şi tratării comparative a problemelor societăţii româneşti cu cele ale societăţilor europene, dat fiind faptul că România întregită trăia într-o nouă constelaţie social-politică a Europei „cu care va trebui să fie solidară” ;
- spiritul larg de toleranţă al dezbaterilor publice care să „găzduiască” toate părerile şi toate tendinţele sociale şi politice. S-a făcut apel, deliberat, la reprezentanţii părerilor celor mai deosebite pentru a da programului prelegerilor o cât mai mare elasticitate ;
- construirea unei solidarităţi între reprezentanţii ştiinţelor şi practicii sociale, între lumea parlamentară, universitară, juridică a presei etc., întemeiată pe scopul comun al tratării obiective şi dezinteresate ale acelor probleme care „mişcă şi interesează

naţiunea”, „fără alt control decât acela al conştiinţei şi responsabilităţii personale”. Această solidaritate v-a exercita, la rândul său, o influenţă binefăcătoare asupra unităţii morale a naţiunii ;
– cercetările monografice şi de acţiune socială în peste 126 de sate, cu participarea a aproape 1.000 studenţi şi 1.600 specialişti şi tehnicieni, au oferit informaţii şi interpretări esenţiale pentru diagnoza situaţiei satelor, ce acopereau 80% din populaţia ţării (Gusti, 1938) : fărâmiţarea proprietăţii, bugetul gospodăriilor de ţărani săraci, mijlocaşi şi bogaţi, inventarul agricol, mortalitatea excesivă, deficitul de naşteri în anumite zone, analfabetismul, alimentaţia, igiena sătenilor şi a locuinţei etc.

Imaginea ISR, conturată în cele peste două decenii de activitate, surprinde o instituţie care a cercetat problemele fundamentale ce au preocupat viaţa României interbelice şi care a contribuit, simultan, la promovarea legăturilor culturale cu străinătatea, îndeosebi a solidarităţii europene, atât de necesară atunci, ca şi astăzi.

Pe marginea celor prezentate până acum, rezultă că sociologia românească din epocă a acordat spaţiu larg şi a mobilizat energii semnificative pentru diagnosticarea fenomenelor şi proceselor dezvoltării sociale, devenind ea însăşi parte a proceselor schimbării sociale. Sociologii vremii şi ceilalţi specialişti, care au adoptat punctul de vedere sociologic în analizele lor, au nutrit convingerea că elaboratele lor ştiinţifice asupra dezvoltării sociale vor servi raţionalizării progresive a societăţii, redirecţionării acţiunii de reformare socială. În acest context de idei, se poate aprecia faptul că analizele sociologice din perioada avută în vedere se înscriu ca rezultate de valoare într-o teorie a utilizării cercetării sociale pentru reconstrucţia societăţii, a valorii teoretice şi sociale a disciplinei.

Maria LARIONESCU

Monitorizare

Monitorizarea (***m.***) programelor este strâns legată de evaluare (vezi *evaluare*) şi de dezvoltarea metodelor de cercetare evaluativă, apărând odată cu extinderea programelor sociale în contextul paradigmei dezvoltării sociale.

M. vizează atât implementarea planurilor de acţiune subsumate strategiilor din diferite domenii (de exemplu, prevenirea abandonului şcolar în ciclul secundar), cât şi dinamica unor procese sociale (de exemplu, evoluţia fenomenului *copiii străzii* în Bucureşti).

M. presupune o examinare minuţioasă şi constantă a resurselor, realizărilor imediate şi a rezultatelor intervenţiilor publice. ***M.*** se bazează pe un sistem de informaţii coerente care se regăsesc în rapoarte, recenzii, balanţe şi se exprimă prin indicatori. Informaţia aferentă sistemului de monitorizare se obţine, în primul rând, de la furnizorii de servicii şi se utilizează mai ales pentru orientarea intervenţiilor publice. Când ***m.*** include formularea unei judecăţi, aceasta se referă întotdeauna la atingerea obiectivelor operaţionale.

Procesul de ***m.*** este conceput şi pentru a oferi feedback şi posibilitatea învăţării directe. ***M.*** este o responsabilitate a actorilor instituţionali care se ocupă de implementarea programelor.

M. utilizează colectarea sistematică a datelor, pe baza unor indicatori clar precizaţi, şi are scopul de a furniza managementului şi principalilor actori-cheie din cadrul unei evaluări aflate în desfăşurare repere privind dimensiunea progresului şi a gradului de atingere a obiectivelor înregistrate în contextul utilizării fondurilor alocate.

De-a lungul timpului, s-au dezvoltat multe idei şi metode legate de ***m.*** şi evaluarea programelor sociale. Cu câteva sute de ani în urmă, odată cu demararea programelor pentru săraci, instituţiile de caritate au fost nevoite să justifice modalităţile de cheltuire a banilor în faţa organismelor finanţatoare. Aceste prime ***m.*** şi evaluări descriau şi detaliau serviciile oferite.

M. sistematică a apărut în contextul dezvoltării programelor sociale, în special în anii '60. Treptat, au fost introduse mijloace eficiente de culegere a informaţiilor. Chestionarul furnizează multe informaţii legate de planificarea activităţilor şi de modul de organizare şi conducere a acestora. Tot în această perioadă, au fost aduse în discuţie aspecte legate de observarea şi evaluarea atitudinilor şi comportamentului uman. S-au dezvoltat o serie de instrumente de colectare a informaţiilor de tip calitativ, în special interviurile individuale şi de grup. De asemenea, au fost introduse instrumentele prin care se colectează cantităţi mari de informaţii şi se înregistrează activităţile. În prezent, se folosesc calculatoare, casetofoane şi camere de luat vederi.

Odată cu demararea primelor programe sociale s-au formulat şi primele ipoteze care au stat la baza acestora şi la rolul ***m.*** şi evaluării :

- ştiinţele sociale vor identifica nu doar problemele sociale, ci şi cauzele şi, în acelaşi timp, vor oferi soluţii ;
- aceste soluţii vor fi implementate, monitorizate şi evaluate, rezultând răspunsuri clare la probleme ;
- decidenţii vor adopta aceste soluţii ;
- se va ajunge la ameliorarea semnificativă a problemelor sociale.

Cu toate acestea, foarte mulţi dintre cei implicaţi în programele şi în proiectele care furnizează bunuri publice sau de interes public nu văd o compatibilitate între ideea de program social sau activitate de binefacere, dar nici asocierea cu termeni ca rentabilitate, calitate, cost-beneficiu, susţinând că, mai degrabă, aceştia ar fi mai potriviţi activităţilor din zona afacerilor.

În ciuda unei aparente reţineri în a lua în serios ***m.*** şi evaluarea programelor sociale, fie ele publice sau private, apar o serie de presiuni pentru realizarea cercetărilor în acest domeniu. Aşa cum se ştie, o trăsătură comună tuturor programelor sociale o reprezintă insuficienţa resurselor. Putem vorbi de necesitatea continuă de a rezolva un număr mare de cazuri cu un minim de resurse. Aceasta poate echivala, de multe ori, cu o scădere a calităţii serviciilor ; de aceea, un aspect esenţial este realizarea unui echilibru între calitatea serviciilor oferite şi nivelul resurselor utilizate. Astfel, apare problema stabilirii unor standarde minimale de calitate, de cele mai multe ori surse de controverse în rândul furnizorilor de servicii sociale.

Unul dintre motivele pentru care cei implicaţi în sectorul serviciilor sociale (publice sau private) ar trebui să fie interesaţi în problema rentabilităţii în acest sector este faptul că o utilizare mai eficientă a resurselor echivalează cu posibilitatea de a sprijini mai multe persoane în nevoie. Aceasta poate fi de o importanţă foarte mare în România, unde din ce în ce mai mulţi oameni devin victimele unei „tranziţii” ce pare fără sfârşit.

Totuşi, creşterea preocupării pentru analizele cost-beneficiu, eficienţă, eficacitate nu trebuie să devină o scuză pentru reducerea fondurilor (sau a valorii reale într-o permanentă scădere), şi aşa puţine, ale serviciilor sociale, ştiut fiind că, uneori, „economiile" realizate în acest domeniu sunt utilizate pentru a acoperi managementul defectuos din domeniile în care reducerile de fonduri nu sunt posibile din motive de strategie politică-electorală şi/sau economică. De fapt, acesta este motivul pentru care foarte mulţi furnizori de servicii sociale din sistemul public devin rezervaţi când vorbim de ***m.*** şi de evaluare. Dar, în condiţiile în care din ce în ce mai mulţi oameni sunt implicaţi în programe publice şi private de furnizare a bunurilor publice, ***m.*** şi evaluarea devin instrumente care pot asigura existenţa lor pe mai departe.

Funcţiile monitorizării

Sunt două motive importante pentru care dorim să cunoaştem ce se întâmplă cu programele dezvoltate. Primul, şi cel mai important, este acela de a putea oferi servicii mai bune. Al doilea este legat de punerea în evidenţă a experienţei noastre în domeniu. În practică, aceste două funcţii se completează. Monitorizăm ceea ce facem, pentru a atinge rezultate mai bune, ca parte a unui management performant, şi, în acelaşi timp, ne îndeplinim angajamentele faţă de finanţatorii şi beneficiarii programelor noastre.

M. ajută la dezvoltarea şi succesul programelor furnizând informaţie pentru :

- a şti că situaţia actuală tinde către cea proiectată ;
- identificarea problemele la un stadiu la care pot fi rezolvate ;
- verificarea situaţiei beneficiarilor pentru a urmări progresul ;
- a planifica pe termen lung ;
- a obţine rezultate maxime cu un minim de resurse.

De asemenea, ajută la diseminarea experienţelor astfel încât :

- alte instituţii să poată învăţa din experienţa noastră ;
- să construim o relaţie bună cu comunitatea locală ;
- să oferim feedback finanţatorilor.

M. reprezintă baza pentru evaluarea performanţei programelor prin *urmărirea intrărilor, ieşirilor şi efectelor*. Plecând de la aceste elemente din teoria evaluării şi în funcţie de corectitudinea înţelegerii lor, evaluarea poate fi percepută fie ca o sumă de grafice şi date fără nici o relevanţă, fie ca instrumentul util şi indispensabil celui ce tratează cu seriozitate atât activitatea sa, cât şi a organizaţiei pentru care lucrează.

Utilizarea conceptelor enunţate mai sus în ***m.*** şi evaluare ridică anumite probleme. Anumite intrări sunt mai evidente decât altele. Fondurile locale, de exemplu, cele care susţin derularea unui program local, reprezintă, evident, o intrare. Dar, pentru ca aceşti bani să producă un rezultat (ieşirile), sunt necesare idei şi calităţi manageriale.

În mod tradiţional, organizaţiile finanţatoare au abordat două atitudini diferite. Fie s-au arătat preocupate numai de intrări, verificând cu grijă cererile de finanţare, urmărind reducerea costurilor, dar, odată ce banii au fost alocaţi, au arătat puţin interes în ceea ce s-a întâmplat ca urmare a acestor intrări, fie s-au arătat preocupaţi de cifre – cuantificând rezultatele (ieşirile) – câţi oameni utilizează serviciul respectiv, frecvenţa de acordare a

Intrări (***input*-uri**)	– resurse materiale – echipamente, facilităţi, clădiri – timpul persoanelor implicate (personal retribuit sau voluntari, membri ai consiliului de conducere)
Proces	(tot ceea ce urmează a se face cu intrările) – pe ce se cheltuiesc banii – strategia globală a organizaţiei – strategia de resurse umane
Ieşiri (***output*-uri**)	– servicii – produse – activităţi (desfăşurate de organizaţie pentru a-şi atinge obiectivele, în concordanţă cu misiunea pe care o are ; ţintite pe beneficii care satisfac nevoile subiecţilor)
Efecte	efectul sau impactul poate fi atât pe termen scurt, cât şi pe termen lung

beneficiilor sau cuantumul acestuia, nefiind preocupaţi de valoarea reală a beneficiului, de calitatea acestuia sau de efectul (monetar sau non-monetar), pe termen mediu sau lung, pe care acesta îl produce.

În ciuda tuturor acestor dificultăţi, efectele pe termen lung, impactul programului au o importanţă deosebită. Ele sunt, în esenţă, ceea ce, de fapt, s-a realizat (opus conceptului de „ieşire” care reprezintă ceea ce „s-a produs”). În acest sens, este important ca atât organismele implicate în finanţarea programelor sociale, cât şi cele implicate în derularea lor şi în furnizarea beneficiilor să-şi dea seama că, la urma urmelor, calitatea şi eficienţa efectelor contează cu adevărat, nu numai costul intrărilor sau cantitatea rezultatelor (ieşirilor).

Modalităţi de monitorizare în practica actuală

Activitatea de monitorizare poate fi realizată în toate fazele derulării programelor şi proiectelor sociale în contextul dezvoltării sociale.



În primul rând, programele şi proiectele sociale trebuie să ţină cont de contextul în care se dezvoltă. De aceea, **m.** *contextului* constituie un element de bază în realizarea unor programe de succes. Mediul în care se implementează un program poate influenţa în sens pozitiv sau negativ atât implementarea, cât şi rezultatele.

M. *implementării sau a procesului* se realizează în toate fazele de implementare şi ţine cont de toate activităţile din cadrul programelor şi proiectelor sociale. Prin înregistrarea informaţiilor se poate cunoaşte într-o manieră statică ce anume s-a realizat.

Subsumat acestui tip de ***m.***, întâlnim ***m.*** progresului care are în vedere schimbările produse prin derularea programului. Schimbările pot fi de ordin cantitativ sau calitativ şi, de multe ori, vizează aspectele comportamentale ale celor implicaţi în program.

Probleme contemporane în monitorizare

În ultima perioadă, în special, la nivel european, se pune un accent deosebit pe relaţia dintre ***m.*** şi evaluările *ex ante* şi cele *ex post*.

Evaluarea *ex ante* se efectuează înaintea implementării programului. Pentru ca o intervenţie să fie evaluată *ex ante*, ea trebuie să fie cunoscută cu precizie, adică trebuie să existe cel puţin un plan de implementare. Această formă a evaluării asigură relevanţa şi coerenţa unei intervenţii. Concluziile sale vor fi integrate în procesul decizional.

În principal, evaluarea *ex ante* presupune, ca şi ***m.*** contextului, o analiză de context, deşi furnizează informaţii despre caracteristicile mecanismelor de intervenţie în funcţie de ceea ce există deja.

Evaluarea *ex ante* furnizează fundamentele necesare ***m.*** şi evaluărilor viitoare, prin stabilirea unor obiective explicite şi, acolo unde este posibil, a unor obiective cuantificabile.

Evaluările de programe pot fi intermediare sau finale. ***M.*** împreună cu evaluările realizate pe parcurs sau la finalul programelor şi proiectelor sprijină evaluarea *ex post* care judecă intervenţia după ce aceasta s-a încheiat. Scopul este acela de a arăta modul în care au fost utilizare resursele şi de a dovedi eficienţa intervenţiilor, contribuind la cunoaşterea factorilor de succes sau de eşec, precum şi la cunoaşterea durabilităţii efectelor. Prin intermediul acestei evaluări se încearcă obţinerea unor concluzii care să poată fi generalizate şi aplicate altor intervenţii. Evaluarea *ex post* ar trebui să se facă la un interval de timp după implementare, dat fiind faptul că vizează producerea impactului.

Sorin CACE

N

Negociere

Negocierea (*n.*) nu trebuie gândită ca apanaj al omului de afaceri ; ***n.*** este folosită uzual de fiecare dintre noi în relaţiile pe care le stabilim zilnic cu persoanele din jur. Un negociator poate avea calităţi înnăscute, dar bun negociator poţi deveni prin experienţa ***n.*** şi prin înţelegerea unor principii de bază ale acestui proces.

N. poate fi definită ca un proces în care sunt implicate două sau mai multe părţi, care conlucrează în mod voluntar pentru a obţine un acord reciproc avantajos. Robert Cohen (2006) defineşte ***n.*** drept modalitate de folosire a informaţiei şi puterii cu scopul de a schimba comportamentul oamenilor într-o situaţie de „tensiune”.

Prin urmare, orice ***n.*** (Dragoş, 2005) are câteva trăsături esenţiale :

- o *interdependenţă* între cele două părţi ; există de ambele părţi interese comune de a conlucra pentru a împărţi, rezolva ceva ;
- o *divergenţă asupra unui lucru*. Fără divergenţe, interacţiunea ar fi marcată de consens şi nu ar mai trebui să se negocieze. Divergenţele pot fi de natură cognitivă (concepţii de viaţă, preferinţe, soluţii diferite) sau divergenţe de interese (alocarea unor valori : de preţ, calitate, timp, spaţiu etc.) ;
- *conlucrarea celor două părţi*. Principiul fundamental al negocierii este „dau, dacă dai şi tu”. Schimbul este necesar şi pentru că ambele părţi au posibilitatea de a bloca acţiunile celuilalt şi astfel elementul pentru care se negociază poate fi abandonat. Negociatorul trebuie deci să ţină cont de interesele lui, dar şi de interesele celuilalt ;
- *caracterul voluntar al negocierii*. Nici o parte nu este obligată să intre în tratative decât datorită intereselor proprii şi orice parte se poate retrage oricând din negociere ;
- *motivele interacţiunii* pot fi : un *proiect comun* (eforturi conjugate ale partenerilor de a face ceva, fiecare venind însă cu interesele şi strategiile lui în proiect) sau *o problemă comună* ;
- *presupune cel mai adesea întâlnirea faţă în faţă*, dar se poate realiza şi prin telefon, e-mail, scrisori, chiar intermediari ;
- *nu există reguli de comportament, stabilite anterior, ale celor implicaţi în negociere* : negocierea poate fi calmă sau furtunoasă, declanşând certuri, întreruperea negocierii etc. ;
- presupune, în cele mai multe cazuri, ajungerea la un *acord reciproc avantajos*, care să satisfacă ambele părţi. În multe dintre cazuri, finalul negocierii presupune un câştig mai mare pentru una din părţi. Se poate spune că evaluarea gradului de mulţumire a fiecăreia dintre părţi se face pe baza unor criterii subiective.

N. presupune o serie de costuri (timp, efort psihic, resurse umane şi materiale). Prin urmare, individul se va implica în negociere dacă va considera costul implicat mai mic decât câştigul rezultat. De ce negociază oamenii ? Prin ***n.***, indivizii doresc fie realizarea unei tranzacţii, a unui schimb, fie rezolvarea unor conflicte, fie introducerea unor schimbări sau adoptarea unor decizii.

Orice ***n.*** presupune o etapă iniţială de pregătire şi abia apoi desfăşurarea propriu-zisă a procesului.

După Gh. Pistol (Pistol, 2002), pregătirea ***n.*** presupune :

- studierea pieţei, a concurenţei ;
- studierea partenerilor de ***n.*** (analiza dosarului prezentat de ei, experienţe anterioare cu acelaşi partener, date obţinute din terţe surse) ;
- stabilirea clară a scopului şi obiectivelor ***n.*** ;
- alegerea unor tehnici de ***n.*** ;
- constituirea echipei de ***n.*** şi a conducătorului ei (instruirea echipei, împărţirea responsabilităţilor, trasarea limitei de autoritate în ***n.***, mai departe trecându-se la escaladarea autorităţii) ;
- pregătirea documentelor şi a dosarului ***n.*** ;
- stabilirea planului de ***n.*** (obiective minime şi maxime, variante de oferte, posibilităţi de compromis) ; echipa trebuie să cunoască agenda ***n.***, calendarul şi bugetul ;
- stabilirea datei şi locului ***n.*** (***n.*** pe terenul propriu reprezintă un avantaj) ;
- stabilirea invitaţilor, a deplasării şi cazării, a petrecerii timpului liber cu invitaţii.

Robert Cohen (Cohen, 2006) vorbeşte despre cât este de importantă informaţia pe care o ai despre cealaltă parte şi despre piaţă. Cohen defineşte trei elemente esenţiale care influenţează mersul unei ***n.*** :

1. Informaţia (ea deschide calea spre câştigarea negocierii ; este foarte important ceea ce ştii despre partea cu care negociezi :
   - aflarea nevoilor, intereselor, priorităţii, a situaţiei financiare, a presiunilor de timp şi cost ale părţii adverse aduce un avantaj în câştigarea ***n.*** ;
   - culegerea informaţiilor trebuie începută cât mai devreme şi din surse cât mai multe ;
   - informaţiile sunt oferite prin diferite indicii la care trebuie să fim atenţi : indicii verbale (intenţionate sau neintenţionate) sau nonverbale (de comportament).
2. Timpul. Acesta presează asupra ambelor părţi în moduri diferite :
   - concesiile apar aproape de termenul-limită al ***n.*** ;
   - orice termen-limită este rezultatul unei ***n.*** anterioare şi nimic nu este inflexibil ;
   - şi partea oponentă are de respectat un termen, chiar dacă pare calmă şi detaşată.
3. Puterea. Percepţia ambelor părţi asupra puterii celuilalt, şi nu puterea reală, influenţează ***n.*** Puterea este rezultanta unei serii de factori :
   - crearea concurenţei (concurenţa pentru un lucru creşte valoarea acestuia) ;
   - legitimitatea (documentele tipărite, actele au o autoritate care cu greu poate fi pusă la îndoială) ;
   - asumarea riscului (riscurile trebuie asumate, dar în mod inteligent, calculat, iar minimizarea riscului se poate face prin afilierea la un grup) ;
   - cunoaşterea nevoilor reale ale celeilalte părţi (acestea pot diferi câteodată de nevoile declarate ; satisfacerea nevoilor celuilalt reprezintă un atu) ;

– experienţa acumulată (abilităţile tehnice, cunoştinţele de specialitate, experienţa în domeniu, admiraţia şi respectul celorlalţi) ;
– precedentul creat ;
– investirea timpului şi efortului celuilalt în ***n.*** (această investiţie duce la flexibilitatea lui în concesii, deoarece, în lipsa acestui compromis, terminarea ***n.*** fără un rezultat înseamnă pierderea investiţiei de timp şi efort) ;
– aplicarea recompenselor sau pedepselor ;
– identificarea cu partenerul (abilitatea de ***n.*** creşte dacă celălalt se identifică cu dumneavoastră) ;
– perseverenţa ;
– capacitatea de persuadare (argumentele inventate trebuie să fie la nivelul de înţelegere şi experienţă al partenerului ; argumentele trebuie să fie cât mai imbatabile şi să corespundă nevoilor şi dorinţelor celuilalt).

În cazul ***n.*** în sfera afacerilor sau diplomaţiei este preferată varianta echipelor de ***n.***, nu a indivizilor, întrucât o echipă conţine specialişti din diverse domenii : juridic, economic etc. şi, prin urmare, într-o negociere are o competenţă cumulată.

A. Sawyer şi Guetzkow vorbesc despre trei grupe de variabile implicate în ***n.*** (în Dragoş, 2005) :

1. *Variabilele cauzale* (anterioare şi simultane procesului de negociere) :
   – negociatorii : diferenţele culturale, de atitudine, de personalitate, de statut ;
   – scopul ***n.*** : interesele, gradul de divergenţă ;
   – organizarea ***n.*** şi informaţiilor : secret/public, număr de participanţi, nivel de informare, nivel de stres, timp alocat.
2. *Variabilele de proces* (pregătirea, comunicarea, procedurile, strategiile negocierii).
3. *Variabilele de rezultat* (moduri şi criterii de evaluare a felului în care ***n.*** şi-a atins scopul).

B. Modelul PIN al ***n.*** dezvoltat de Kremenynk presupune cinci variabile (Dragoş, 2005) :

1. Actorii ***n.*** (interesele lor, raportul de putere, interacţiunea).
2. Structura ***n.*** (obiectul negocierii, contextul).
3. Strategiile ***n.*** (diagnosticul situaţiei, fixarea obiectivelor, modalităţile de conducere a întâlnirii).
4. Procesele ***n.*** (secvenţele acţiunilor actorilor : informare, comunicare, strategii de influenţare).
5. Rezultatele ***n.*** (încheierea acordului, rezultatul resimţit diferit de către fiecare dintre părţi).

Negociatorul poate adopta în procesul de ***n.*** o serie de atitudini ce pot fi plasate pe un continuum : de la pasivitate la cooperare, raţionalitate, chiar la dominaţie, agresivitate, ostilitate.

Se întâmplă câteodată în ***n.*** ca una dintre părţi să joace după reguli necurate, folosind tehnici de intimidare, hărţuire (ultimatumul, schimbarea negociatorului, evitarea partenerului, escaladarea, învinovăţirea) sau tehnici imorale (oferte false, mituire, neglijenţă

intenţionată, minciuni). Un negociator trebuie să fie pregătit şi pentru astfel de situaţii, să le recunoască şi să le contracareze în măsura în care este posibil.

Un bun negociator are şi calităţi înnăscute legate de inteligenţă, charismă, atenţie, volubilitate verbală; în acelaşi timp, se poate şi educa, prin experienţă şi informare. Negociatorul trebuie să-şi educe comportamentul astfel încât:

- să aibă stăpânire de sine şi o voinţă puternică;
- să abandoneze ideile preconcepute despre partenerii de negociere;
- să-şi respecte partenerii;
- să înveţe să asculte;
- să fie reţinut în manifestările emoţionale (bucuria câştigării unei etape a ***n.***, tristeţea pierderii);
- să fie flexibil şi adaptabil în luarea deciziilor, să poată lua decizii în condiţii de stres, timp limitat, presiuni din partea părţii adverse;
- să posede capacitatea de a aduna cât mai multe informaţii despre celălalt, fiind atent la comportamentul verbal şi non-verbal al acestuia.

Cristina DOBOŞ

O

Obiective

Obiectivele (***o.***) reprezintă stările dezirabile ce trebuie atinse în vederea rezolvării (complete sau parţiale) a unei probleme. În dezvoltarea socială, ele se prezintă sub forma unor enunţuri concrete şi cuantificabile ale rezultatelor scontate, ca urmare a realizării unui *plan sau program*. Prezentarea de faţă va include relaţiile acestui concept cu cele similare, caracteristicile dezirabile ale acestora şi recomandări asupra formulării ***o.*** de dezvoltare.

Conceptul de ***o.*** a apărut în contextul extinderii planificării în toate sectoarele activităţii umane (vezi *planificare strategică*). Dezvoltarea socială nu se poate face fără precizarea de ***o.*** la nivelul grupurilor, instituţiilor, comunităţilor, naţiunii şi societăţii umane ca întreg. Un exemplu îl reprezintă „Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului”, adoptate într-o declaraţie comună, în septembrie 2000, de 191 de ţări, printre care şi România. ONU a dezvoltat şi o listă de indicatori care să măsoare atingerea acestora (United Nations, 2000).

O. şi scopul sunt chiar raţiunea de a fi a proiectului sau programului. Dar, în timp ce scopul este general (ca, de exemplu, dezvoltarea învăţământului agricol), ***o.*** trebuie să fie specifice, concrete şi în general măsurabile (de exemplu, instruirea, pe parcursul a şase luni, a *n* profesori de tehnici agricole prin metoda învăţământului on-line, dotarea în următorul an a *x* licee de profil agricol cu platforme electronice de învăţare a tehnicilor agricole). De asemenea, scopul unui proiect este unic, în vreme ce ***o.*** trebuie să fie, în mod obligatoriu, multiple : cu fiecare ***o.*** atins, distanţa dintre stadiul actual şi scopul propus se micşorează. ***O.*** diferă şi de *activităţi*, care descriu modul cum se îndeplinesc acestea. Activităţile reprezintă un drum, iar ***o.*** capătul acestuia. Cel mai bine pot fi deosebite punând întrebarea dacă există un singur mod de a îndeplini ***o.*** În caz că este aşa, avem de-a face, de fapt, cu o activitate, nu cu un ***o.*** De asemenea, ***o.*** reprezintă materializarea unor *priorităţi* stabilite la diferite niveluri.

Caracteristicile dezirabile ale ***o.*** au fost sintetizate în modelul SMART (Drucker, 1954). Potrivit acestuia, ***o.*** trebuie să fie :

- specifice, adică bine definite şi clare pentru oricine cunoaşte la nivel elementar proiectul ;
- măsurabile, adică să se cunoască dacă şi când ***o.*** au fost atinse şi cât de departe este atingerea lor ;
- acceptate, adică toţi cei implicaţi să fie de acord cu ele ;

- realiste, adică să ţină cont de resursele, informaţiile disponibile şi timpul dat ;
- temporale, adică să ofere timp suficient pentru atingerea scopului, dar nu prea mare – pentru a nu afecta performanţa proiectului (Platt, 2002, p. 23).

Termenii corespunzători fiecărei iniţiale din cuvântul SMART variază de la un autor la altul. De exemplu, *R* poate desemna şi *Relevant*, orientat spre *Rezultate*, suportat de *Resurse* (Wikipedia, 2006).

Alegerea scopurilor şi a ***o.*** este modelată de teoriile deciziei şi managementului, cele mai importante teorii fiind elaborate în domeniul „managementului prin obiective" şi managementul proiectelor.

Există mai multe tipuri de clasificări ale ***o.***

- După complexitate :
  - *pe termen lung* sau *generale* (de exemplu, dezvoltarea regională) ;
  - *pe termen scurt* sau *specifice* (de exemplu creşterea cu 5% a investiţiilor străine în regiune în următoarele trei luni).
- După perioada de timp aferentă realizării lor :
  - *globale* ;
  - *intermediare*.
- După măsurabilitate :
  - *cantitative* (de exemplu, creşterea cu 20% a procentului tinerilor şomeri cu abilităţi de muncă cu calculatorul în următorul an) ;
  - *calitative* (ca şomerii cuprinşi în program să arate satisfacţie cu oportunităţile create de urmarea cursurilor) (Bârgăuanu, 2005).

Există mai multe erori comune de care trebuie să ne ferim în definirea obiectivelor unui proiect :

- se confundă ***o.*** (multiple şi specifice) cu *scopul* (unic şi general) ;
- se prezintă ***o.*** neclare ;
- se prezintă în locul ***o.*** *activităţi* (acţiunile concrete pentru a îndeplini ***o.***) :
- nu se precizează intervalul de timp în care se urmăreşte îndeplinirea ***o.*** ;
- nu se pot preciza indicatori concreţi de măsurare a îndeplinirii ***o.***

Pot fi date şi câteva recomandări generale pentru formularea de ***o.*** de calitate (deşi cele mai multe sunt specifice domeniului în care se realizează proiectul) :

- ***O.*** trebuie alese în funcţie de priorităţile programului din care face parte proiectul în cauză şi să se armonizeze cu ***o.*** programelor naţionale sau, după caz, internaţionale.
- De asemenea, ele trebuie să răspundă cât mai bine nevoilor grupului-ţintă, care trebuie definit în prealabil cu precizie.
- În elaborarea scopurilor trebuie să se ţină cont de intenţiile decidenţilor şi de nevoile persoanelor sau instituţiilor implicate. Pentru ca proiectul să fie susţinut, el trebuie să reflecte, într-o anumită măsură, şi ambiţiile decidenţilor.
- ***O.*** trebuie modelate şi construite în funcţie de efectele sau beneficiile proiectului. În cazul în care avem proiecte sau programe complexe, stabilirea ***o.*** trebuie realizată pe baza unor metode sofisticate de luare a deciziei, precum analiza multicriterială.
- ***O.*** trebuie specificate cât mai clar cu putinţă şi trebuie comunicate cât mai rapid în organizaţia care gestionează proiectul.

În concluzie, pentru instituţiile şi organizaţiile care propun proiecte de dezvoltare socială, managementul ***o.*** nu este doar o cerinţă formală. Formularea corectă de ***o.*** realiste, adecvate priorităţilor şi scopului programului şi măsurabile reprezintă una dintre condiţiile obligatorii pentru îndeplinirea completă a unui asemenea program.

Daniela BĂLŢĂTESCU şi Sergiu BĂLŢĂTESCU

Organizația Națiunilor Unite

O dezvoltare economică durabilă şi stabilă nu poate fi atinsă fără o dezvoltare socială, respectiv dimensiunea socială a dezvoltării economice şi productivitatea sunt la fel de importante ca şi dimensiunile economice. O adevărată provocare a dezvoltării în noul mileniu este tranziţia care are loc în structurile sociale şi capitalul uman, tranziţie pe care ţările trebuie să şi-o asume, cu scopul de a atinge o dezvoltare durabilă. O abordare pozitivă şi proactivă a dezvoltării sociale conduce spre o schimbare fundamentală a factorilor ce determină „sănătatea” socială, respectiv dezvoltarea economică.

Pe plan mondial, **Organizaţia Naţiunilor Unite** (***ONU***) deţine un rol tot mai important în dezvoltarea socială datorită mandatului său multidimensional, prezenţei ***ONU*** la nivel global şi schimbărilor majore care au avut loc în organizaţie în ultimii zece ani.

ONU a fost înfiinţată oficial pe data de 24 octombrie 1945, odată cu ratificarea Cartei ONU de către China, Franţa, URSS, Regatul Unit, SUA şi alte ţări care au participat la semnare. Carta ONU este instrumentul principal care stabileşte procedurile, instituţiile Naţiunilor Unite, drepturile şi obligaţiunile ţărilor membre. Ziua Naţiunilor Unite este celebrată în fiecare an pe data de 24 octombrie.

Conform Cartei, ***ONU*** are următoarele *scopuri* :

- menţinerea păcii şi securităţii la nivel internaţional ;
- dezvoltarea relaţiilor de prietenie între naţiuni în baza respectării principiilor egalităţii în drepturi şi autodeterminării naţiunilor ;
- colaborarea în domeniul soluţionării problemelor internaţionale de ordin economic, social, cultural, umanitar şi promovării drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului ;
- de a exercita rolul unui centru coordonator în acţiunile ţărilor pentru atingerea scopurile propuse.

ONU activează în conformitate cu următoarele *principii* :

- este bazată pe egalitatea suveranităţii tuturor membrilor săi ;
- toţi membrii trebuie să îndeplinească obligaţiile stipulate de Cartă ;
- membrii trebuie să soluţioneze conflictele internaţionale pe căi paşnice, fără periclitarea păcii, securităţii şi justiţiei la nivel internaţional ;
- membrii trebuie să se abţină de la ameninţarea sau folosirea forţei împotriva unei alte ţări ;
- membrii trebuie să acorde asistenţă ***ONU*** în orice acţiune care se desfăşoară în conformitate cu Carta şi nu vor acorda asistenţă ţărilor în care ***ONU*** ia măsuri preventive sau de constrângere ;

– ***ONU*** trebuie să se asigure ca ţările care nu sunt membre ale ***ONU*** să acţioneze în conformitate cu aceste principii, în măsura în care este necesar să se menţină pacea şi securitatea la nivel internaţional.

Nici o prevedere a Cartei nu autorizează amestecul ***ONU*** în afacerile interne ale unei ţări.

„Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului” (ODM)

La reuniunea din septembrie 2000, cunoscută ca Summitul Mileniului, şefii de state şi de guverne au promovat o nouă viziune pentru dezvoltare, pace şi drepturile omului prin adoptarea „Declaraţiei Mileniului”. Prin acea declaraţie, 189 de state membre ale Naţiunilor Unite şi-au reafirmat încrederea în principiile Cartei Naţiunilor Unite şi s-au angajat să atingă, până în anul 2015, opt obiective globale, cunoscute ca „Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului” (ODM) :

1. Eradicarea sărăciei extreme şi a foametei :
   - reducerea cu jumătate a numărului de oameni cu venit sub un dolar pe zi ;
   - reducerea cu jumătate a numărului de oameni care suferă de foame.
2. Realizarea accesului universal la educaţie primară :
   - asigurarea accesului tuturor copiilor, băieţi şi fete, la învăţământul primar.
3. Promovarea egalităţii genurilor şi consolidarea rolului femeilor :
   - eliminarea inegalităţii genurilor în învăţământul primar şi secundar, preferabil până în 2005, şi la toate nivelurile de învăţământ până în 2015.
4. Reducerea mortalităţii copiilor :
   - reducerea cu două treimi a ratei mortalităţii copiilor cu vârsta sub cinci ani.
5. Îmbunătăţirea sănătăţii materne :
   - reducerea cu două treimi a ratei mortalităţii materne.
6. Combaterea infecţiilor cu HIV/SIDA, a malariei şi a altor boli :
   - reducerea şi stoparea procesului de răspândire a infecţiei cu HIV/SIDA ;
   - reducerea şi stoparea incidenţei malariei şi a altor afecţiuni majore.
7. Asigurarea unui mediu durabil :
   - integrarea principiilor dezvoltării durabile în politicile naţionale ; reducerea pierderilor resurselor naturale ;
   - reducerea cu jumătate a numărului de oameni fără acces permanent la apă potabilă de calitate ;
   - îmbunătăţirea semnificativă a condiţiilor de trai a cel puţin 100 de milioane de locuitori din zonele suburbane sărace.
8. Crearea parteneriatelor globale pentru dezvoltare :
   - dezvoltarea în continuare a unui sistem comercial şi financiar transparent, reglementat de legi, previzibil şi non-discriminatoriu ;
   - abordarea nevoilor speciale ale ţărilor mai puţin dezvoltate ;
   - abordarea nevoilor speciale ale ţărilor în curs de dezvoltare fără ieşire la mare şi a celor situate pe insule mici ;
   - soluţionarea problemelor legate de datoriile ţărilor în curs de dezvoltare, prin aplicarea unor măsuri la nivel naţional şi internaţional pentru ca acestea să poată fi susţinute pe termen lung ;

- elaborarea şi implementarea în cooperare cu ţările în curs de dezvoltare a strategiilor cu privire la munca decentă şi productivă a tinerilor ;
- în colaborare cu companiile de produse farmaceutice, asigurarea accesului la medicamente esenţiale la preţuri convenabile, în ţările în curs de dezvoltare ;
- în colaborare cu sectorul privat, punerea la dispoziţia tuturor a avantajelor noilor tehnologii, în special a tehnologiilor din domeniul informaticii şi cel al comunicaţiilor.

Structura Organizaţiei Naţiunilor Unite

ONU reprezintă o familie de organizaţii în care intră Secretariatul Naţiunilor Unite, Programele şi Fondurile Naţiunilor Unite (cum ar fi UNICEF şi PNUD), agenţiile specializate (UNESCO şi WHO) şi organizaţiile asociate (cum ar fi WTO, Organizaţia Mondială a Comerţului).

70% din activitatea ***ONU*** este orientată spre realizarea obiectivelor de bază ale organizaţiei cum ar fi promovarea celor mai înalte standarde de viaţă, condiţii economice şi sociale care asigură dezvoltarea şi progresul naţiunilor. Agenţiile specializate ale ***ONU*** asigură practic asistenţa tehnică, umanitară şi de altă natură pentru toate ţările. În cooperare cu guvernele, sectorul asociativ şi donatorii bilaterali, agenţiile ***ONU*** asigură elaborarea politicilor, standardelor, cadrului normativ şi mobilizează fondurile necesare.

Fiecare organizaţie enumerată mai jos contribuie la dezvoltarea economică şi socială în conformitate cu mandatul şi statutul său.

Programul Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD)

Obiectivul principal al PNUD este să sprijine ţările în realizarea „Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului” (ODM). Pentru aceasta, PNUD oferă consultanţă şi servicii de implementare a programelor.

Bazându-se pe propria expertiză şi pe multitudinea de parteneri – guvern, donatori, sectorul privat şi societatea civilă –, PNUD acordă sprijin în identificarea soluţiilor de dezvoltare atât la nivel naţional, cât şi global. În acest proces se acordă o atenţie deosebită reducerii sărăciei şi îmbunătăţirii actului de guvernare, militând, în acelaşi timp, pentru protecţia drepturilor omului şi consolidarea rolului femeilor.

PNUD reprezintă reţeaua globală de dezvoltare a Naţiunilor Unite, care promovează schimbarea şi conectează ţările la informaţii, experienţa şi resursele necesare pentru a ajuta oamenii să-şi construiască o viaţă mai bună. La cererea secretarului-general al Naţiunilor Unite, Kofi Annan, PNUD coordonează în sistemul Naţiunilor Unite procesul de realizare a ODM, jucând un rol important în implementarea Proiectului Mileniului şi a Campaniei Mileniului.

Fondul Naţiunilor Unite pentru Copii (UNICEF)

UNICEF a fost înfiinţat de ***ONU*** în 1946, ca răspuns la situaţia grea a copiilor din Europa de dupa al doilea război mondial. De atunci a marcat importante puncte de reper în îmbunătăţirea situaţiei copiilor : de la câştigarea Premiului Nobel pentru pace în

1965, până la campania de salvare a milioane de vieţi de copii anual, lansată în anii ’80 ; de la Convenţia ONU cu privire la Drepturile Copilului din 1989 – devenită în scurt timp cel mai răspândit şi acceptat tratat internaţional – la Sesiunea Specială ONU pentru Copii din 2002, UNICEF urmăreşte consecvent misiunea sa iniţială, acea de a crea o lume mai bună pentru copii.

Protecţia drepturilor fiecărui copil şi investiţiile în bunăstarea lor sunt cea mai sigură cale de a pune capăt sărăciei şi a construi o lume paşnică şi sigură. Pe aceste principii se bazează progresul umanităţii.

Şase din cele opt ODM pot fi atinse prin garantarea drepturilor copiilor la sănătate, educaţie, protecţie şi echitate. Aceste obiective vor fi atinse doar dacă drepturile fiecărui copil vor fi respectate. Astfel, activitatea pe care UNICEF o derulează în folosul copiilor deţine un rol important în procesul de realizare a acestor obiective.

Înaltul Comisariat al Naţiunilor Unite pentru Refugiaţi (ÎCNUR)

ÎCNUR a fost fondat în 1950 de Adunarea Generală a Naţiunilor Unite cu scopul de a conduce şi coordona activităţile internaţionale de protecţie a refugiaţilor şi de rezolvare a problemelor acestora.

Obiectivul principal al ÎCNUR este să protejeze drepturile şi bunăstarea refugiaţilor. ÎCNUR îşi concentrează eforturile pentru a asigura fiecărei persoane posibilitatea de a cere azil, de a găsi refugiu sigur în alt stat şi de a se întoarce acasă în mod liber.

În timpul celor peste 50 de ani de activitate, având peste 6 000 de angajaţi, agenţia a oferit asistenţă unui număr de peste 50 de milioane de oameni din 115 ţări, primind pentru activitatea sa două Premii Nobel pentru Pace : în 1954 şi 1981.

Peste tot în lume ÎCNUR este dedicat principiului participării prin consultarea refugiaţilor în luarea deciziilor care le afectează vieţile, principiilor *Cartei ONU* referitoare la menţinerea păcii şi securităţii internaţionale ; dezvoltării unor relaţii de prietenie între naţiuni ; încurajarea respectului pentru drepturile omului şi libertăţile fundamentale. În eforturile sale de a sprijini refugiaţii şi de a promova soluţii pe termen lung pentru problemele lor, ÎCNUR s-a angajat în parteneriate cu guverne, organizaţii regionale, organizaţii internaţionale şi neguvernamentale.

Fondul Naţiunilor Unite pentru Populaţie (UNFPA)

UNFPA a fost înfiinţat în 1969 şi, în acest răstimp, a oferit ţărilor în curs de dezvoltare şi celor aflate în tranziţie peste şase miliarde USD pentru îmbunătăţirea stării de sănătate, a reproducerii şi pentru sprijinirea obiectivelor de dezvoltare durabilă.

UNFPA promovează cunoaşterea şi conştientizarea problemelor legate de populaţie şi dezvoltare ; urmăreşte asigurarea accesului tuturor oamenilor la servicii de sănătate a reproducerii şi de planificare familială ; mobilizează resursele financiare şi voinţa politică necesară implementării programelor de dezvoltare.

Organizaţia Mondială a Sănătăţii (OMS)

OMS a fost înfiinţată în 1948, cu scopul de a stimula cooperarea pentru promovarea sănătăţii tuturor oamenilor.

Obiectivul OMS este obţinerea celui mai mare grad de sănătate posibil. Aşa cum este definită în Constituţia OMS, sănătatea reprezintă nu numai absenţa bolii sau a infirmităţii, ci şi o stare de completă bunăstare fizică, mintală sau socială.

Obiectivele OMS sunt construirea unor comunităţi sănătoase şi combaterea bolilor. Pentru îndeplinirea acestor obiective, patru direcţii strategice conturează cadrul de activitate al OMS :

- reducerea mortalităţii excesive, a îmbolnăvirilor şi invalidităţii, mai ales în cazul populaţiei sărace şi marginalizate ;
- promovarea unor stiluri de viaţă sănătoasă şi reducerea factorilor de risc care pot afecta sănătatea, riscuri care provin din condiţiile de mediu, economice, sociale şi de comportament ;
- dezvoltarea unui sistem de sănătate care să îmbunătăţească serviciile din domeniul sănătăţii, să răspundă la nevoile legitime ale oamenilor şi să fie, în acelaşi timp, accesibile din punct de vedere financiar ;
- elaborarea unei strategii şi crearea unui sistem medical instituţional, precum şi promovarea aspectelor medicale în cadrul politicilor sociale, economice, de mediu şi de dezvoltare.

Fondul Monetar Internaţional (FMI)

FMI a fost înfiinţat în anul 1944, la Conferinţa din Bretton Woods. Misiunea statutară a FMI include extinderea echilibrată a comerţului mondial, stabilitatea ratelor de schimb, evitarea devalorizării monetare şi corectarea sistematică a problemelor de balanţă şi plăţi la nivel naţional. FMI nu este doar o agenţie specializată a ***ONU*** care promovează un mediu economic internaţional sănătos, ci şi instituţia monetară centrală pe plan internaţional. Obiectivul principal al FMI constă în prevenirea crizelor din sistemul economic prin încurajarea adoptării unor politici economice raţionale ; în plus, aşa cum sugerează şi numele, FMI este un fond care poate oferi membrilor finanţare temporară pentru redresarea balanţei de plăţi.

Organizaţia Naţiunilor Unite pentru Agricultură şi Alimentaţie (FAO)

FAO a fost fondată pe 16 Octombrie 1945 la conferinţa din oraşul Quebec ; în această zi, în fiecare an se sărbătoreşte Ziua Internaţională a Alimentaţiei.

Obţinerea siguranţei alimentare pentru toţi şi asigurarea accesului tuturor oamenilor la alimente de bună calitate şi în cantităţi suficiente pentru a duce o viaţă activă şi sănătoasă sunt preocupările FAO.

FAO este în prezent cea mai mare agenţie specializată a ***ONU*** şi principala agenţie în domeniul agriculturii, pescuitului, silviculturii şi dezvoltării rurale.

Organizaţia Internaţională a Muncii (ILO)

ILO a fost fondată în anul 1919 ; în 1941 a devenit prima agenţie specializată în cadrul ***ONU*** care urmăreşte promovarea justiţiei sociale, a drepturilor omului şi a dreptului la muncă, aşa cum sunt recunoscute pe plan internaţional.

ILO are o structură tripartită unică în sistemul ***ONU***, angajatorii şi salariaţii participând pe poziţii de egalitate cu guvernele în cadrul organizaţiei.

Programul Naţiunilor Unite pentru HIV/SIDA (UNAIDS)

În 1986, ***ONU*** au mobilizat şase organizaţii într-un program întitulat Programul Comun al Naţiunilor Unite pentru HIV/SIDA – UNAIDS. Celor şase parteneri şi sponsori iniţiali – UNICEF, PNUD, UNFPA, UNESCO, OMS şi BM, cu timpul, li s-au alăturat UNDCP, BIM şi WFP.

În calitate de promotor al luptei mondiale împotriva HIV/SIDA, misiunea principală a UNAIDS este să coordoneze, să întărească şi să susţină o campanie activă şi extinsă împotriva răspândirii virusului HIV ; să ofere sprijin şi îngrijire celor infectaţi sau afectaţi de acest virus ; să reducă vulnerabilitatea individuală şi a comunităţilor la HIV/SIDA ; să reducă impactul uman şi socio-economic al epidemiei.

Lucrând împreună în cadrul UNAIDS, co-sponsorii şi-au extins activitatea prin alianţe strategice cu alte agenţii ale Naţiunilor Unite, guverne naţionale, corporaţii, mass-media, organizaţii religioase, grupuri comunitare, reţele regionale şi naţionale de persoane infectate cu HIV/SIDA şi alte ONG-uri.

Organizaţia Naţiunilor Unite pentru Educaţie, Ştiinţă şi Cultură (UNESCO)

UNESCO a fost înfiinţată în noiembrie 1945 cu o misiune mult mai complexă decât aceea de a construi săli de clasă în ţări devastate sau de a reconstrui patrimoniul istoric şi cultural al lumii. Educaţia, ştiinţele sociale şi naturale, cultura şi comunicarea sunt instrumente pentru realizarea unui obiectiv mult mai ambiţios : edificarea păcii în mentalitatea oamenilor.

În prezent, UNESCO funcţionează ca un laborator de idei şi promotor de standarde pentru încheierea de acorduri internaţionale privind problemele etice cu care se confruntă omenirea. Organizaţia serveşte în acelaşi timp drept „filtru”, diseminează şi facilitează schimbul de informaţii şi cunoştinţe ajutând astfel ţările membre să-şi dezvolte capacităţile umane şi instituţionale din diferite domenii de activitate. UNESCO promovează cooperarea internaţională în domeniul educaţiei, ştiinţei, culturii şi comunicării între cele 190 de state membre şi şase membri asociaţi.

Fondul Naţiunilor Unite pentru Femei (UNIFEM)

UNIFEM activează din anul 1976 şi a fost înfiinţat datorită dorinţei femeilor de pretutindeni de a fi reprezentate în Naţiunile Unite ca o voce care să fie căutată, auzită şi căreia să i se acorde atenţie. Fiind o iniţiativă inovatoare, dar şi un catalizator al

sistemului Naţiunilor Unite şi pe plan mondial, UNIFEM oferă asistenţă tehnică şi financiară proiectelor şi strategiilor menite să promoveze drepturile femeilor, participarea în viaţa politică şi siguranţa economică.

Cadrul Naţiunilor Unite de Asistenţă pentru Dezvoltare (UNDAF)

UNDAF este un plan de afaceri al Sistemului ONU pe o perioada anumită de timp, într-o ţară care binefeciaza de asistenţa ONU. Acesta se elaborează în cadrul unui proces consultativ între agenţiile ONU, Guvern, şi parteneri ai societăţii civile, odată cu pregătirea Evaluării Comune pe Ţară (CCA – Common Country Assessment).

Evaluarea Comună pe Ţară identifică problemele majore cu care se confruntă guvernul în domeniul dezvoltării umane şi stabileste nişte priorităţi care vor fi adresate în Cadrul Naţiunilor Unite de Asistenţă pentru Dezvoltare. Fiecare dintre domeniile de cooperare stabilite vor avea o contribuţie strategică în realizarea ODM la nivel naţional.

Larisa LĂZĂRESCU-SPETEŢCHI

P

Parteneriat

Dintr-o perspectivă istorică, **parteneriatul** (***p.***) a apărut din nevoia de a înlocui modelul tradiţional al luptei dintre sindicate şi patronate, care avea potenţial distructiv, cu modelul partenerial, care identifică obiectivele comune ale actorilor implicaţi şi, pe acest fond, urmăreşte stabilirea unui acord reciproc acceptabil pentru toate părţile. ***P.*** a reprezentat astfel un principiu nou al democraţiei, care înlocuieşte lupta/conflictul cu acordul. *Astfel putem vorbi astăzi de partenerii sociali, care, pentru înţelegerea şi acceptarea reciprocă a intereselor, îşi sedimentează anumite interese comune stabilite ca obiectiv şi, pe acest fond, poartă negocieri în privinţa modului în care acestea pot fi realizate.*

Pe plan internaţional, ***p.*** funcţionează într-un sistem de dialog tripartit între partenerii sociali (patronate – sindicate – guvern, acesta din urmă fiind, mai nou, înlocuit, în ţările membre UE, de ONG-uri, după modelul european). Un astfel de exemplu sunt Consiliile Economice şi Sociale, care au apărut ca urmare a Convenţiei nr. 144/1976 a Organizaţiei Internaţionale a Muncii privind consultările tripartite, destinate să promoveze aplicarea normelor internaţionale ale muncii. La noi în ţară, Consiliul Economic şi Social a fost înfiinţat în 1997 şi este o instituţie publică de interes naţional care a apărut din nevoia de a reduce tensiunile sociale provocate de nemulţumirile sindicatelor, patronatelor şi ONG-urilor, cauzate de adoptarea unor acte normative.

Sub aspectul conţinutului, ***p.*** se află situat între dialog – care nu presupune o acţiune comună desfăşurată pentru realizarea unui anumit obiectiv – şi participare – în care rolul fiecărui participant este bine definit într-un anumit context dat. Diferenţa dintre parteneriat şi cooperare o reprezintă faptul că, în cadrul parteneriatului, avem de-a face cu un grup eterogen de actori implicaţi, pe când în cadrul cooperării avem de-a face cu actori de naturi apropiate care sunt pe poziţii de egalitate. ***P.*** este, de obicei, mai puţin formal şi deşi în unele situaţii e oficializat printr-un *acord de **p.** scris*, oferă, prin intermediul deschiderii sale, o bază mai durabilă pentru acţiuni viitoare.

Parteneriatul ca principiu strategic

P. *reprezintă un proces prin care două sau mai multe tipuri de actori, din sectorul public sau din sectorul privat, stabilesc un acord pentru a implementa un plan de acţiune, un program sau un proiect, stabilite pe baza unei strategii comune, prin intermediul unui set de acţiuni conjugate.*

P. reprezintă un principiu strategic fundamental în cadrul paradigmei dezvoltării sociale. Rolul ***p.*** se evidenţiază în cadrul fazei de implementare a planurilor de acţiune a procesului de dezvoltare socială. Planurile de acţiune operaţionalizează strategiile elaborate pentru soluţionarea unei probleme sociale şi sunt, în general, foarte complexe, necesitând, pentru a fi duse la îndeplinire, mobilizarea unei palete largi de instituţii şi actori relevanţi în domeniu (Zamfir, 2006a p. 27). Dacă în anii '80 termenul *parteneriat* era preponderent folosit pentru a se referi la asociaţi care colaborează la proiecte de anvergură, având, în principal, o nuanţă socioeconomică, astăzi este folosit în mod extins şi în majoritatea proiectelor desfăşurate la nivel local pentru responsabilizarea şi mobilizarea actorilor relevaţi în vederea soluţionării unor probleme (de exemplu, combaterea excluziunii sociale).

Procesul de descentralizare (vezi *descentralizare*) a deschis mai multe oportunităţi de promovare a unui sistem complex de ***p.*** public-privat mai larg între administraţia publică, colectivităţile locale şi ONG-uri (JIM, 2005, p. 58). Promovarea unui ***p.*** multiplu atât la nivel naţional, cât şi local reprezintă o direcţie în care România s-a angajat cu fermitate, indiferent de orientarea guvernelor din perioada de tranziţie, şi reprezintă un obiectiv prioritar pentru anii viitori. Există o practică în sistemele de guvernare actuale de realizare a strategiilor importante de dezvoltare socială prin mecanisme instituţionalizate de ***p.*** cu reprezentanţii societăţii civile. Un exemplu în acest sens l-a constituit cadrul de consultare dintre Guvernul României şi ONG-uri ale romilor, constituit în vederea elaborării Strategiei pentru Îmbunătăţirea Situaţiei Romilor, strategie care a fost ulterior adoptată prin HG în 2001.

Principiul ***p.*** stabileşte un cadru nou de relaţii de colaborare între administraţia publică, asociaţii, economia socială şi companiile private pentru interesul general. Procesul de luare a deciziei se apropie de comunitate, iar iniţiativele propuse de parteneri sunt supuse dezbaterii celorlalţi, realizându-se astfel un veritabil exerciţiu democratic. Grupurile şi organizaţiile reprezentative, comunitatea locală, ONG-urile şi, nu în ultimul rând, beneficiarii trebuie implicaţi într-un larg proces participativ, într-un multiplu parteneriat, în care rolul central îl are colectivitatea însăşi, reprezentată prin autoritatea publică, centrală şi locală (PNAinc, 2002, p. 16).

Etape în construirea unui parteneriat

În general, într-o comunitate sau zonă care se confruntă cu probleme majore de excluziune socială, un ***p.*** nu se înfiinţează în mod spontan, deoarece actorii locali nu au în astfel de cazuri energia sau abilităţile de a mobiliza virtualii parteneri şi de a promova ***p.*** Astfel, de cele mai multe ori, este nevoie în aceste situaţii de stimuli externi care să coopteze şi energiile locale. Începutul acestui proces presupune o negociere pentru crearea unui consens general în vederea implementării ulterioare a strategiei sau planului operaţional, elaborate în cadrul ***p.***

P. în cadrul unui proiect local de dezvoltare menit să soluţioneze o anumită problemă socială are avantajul că implică majoritatea actorilor economici, politici şi sociali, care se numără, în acelaşi timp, şi printre generatorii acelei probleme sociale. De exemplu, o corporaţie care, prin natura activităţii sale, contribuie la procesul de poluare, se poate implica, prin intermediul unui ***p.*** cu instituţiile publice din domeniul protecţiei mediului

şi cu alţi actori ai comunităţii în care-şi desfăşoară activitatea, într-un proiect de responsabilitate socială (vezi *responsabilitatea socială a corporaţiilor*). ***P.*** local poate limita corporatismul în creştere al unor organizaţii mari, care tind să-şi dezvolte şi să-şi protejeze propriile interese, determinându-le să stabilească relaţii solide şi convenţii sau acorduri care pot avea efecte pozitive pe plan local. Autorităţile locale au cea mai bună poziţie pentru a iniţia ***p.*** local, adică acea reţea formată din toţi actorii locali sau din majoritatea acestora care să mobilizeze resursele proprii disponibile pentru a planifica împreună un set de acţiuni şi activităţi comune, orientate spre obiectivul soluţionării problemelor locale. Având în vedere creşterea substanţială a atribuţiilor autorităţilor locale ca prioritate centrală a programului de reorganizare administrativă, este deosebit de importantă dezvoltarea în forme multiple a ***p.*** local pentru dezvoltare social-economică.

Pentru crearea unui ***p.***, prima fază este cea a *diagnozei pentru analiza contextului* acestuia. În acest sens, trebuie să se facă un inventar al actorilor instituţionali existenţi în domeniul de acţiune al viitorului ***p.***, trebuie identificaţi actorii potenţiali, precum şi rolul jucat de aceşti actori până la momentul preconizat pentru debutul ***p.*** În cazul dezvoltării unor proiecte locale, trebuie analizată identitatea şi cultura locale, potenţialii factori de blocaj ai procesului de negociere.

Etapele unui proces de ***p.*** sunt *planificarea*, *lansarea*, *dezvoltarea* şi *consolidarea acestuia*, iar aceste etape sunt, în general, cumulative. Planificarea ***p.*** este foarte importantă pentru că poate influenţa vitalitatea şi parcursul acestuia. Dacă momentul ales pentru crearea unui ***p.*** pentru rezolvarea unei probleme e nepotrivit, este posibil ca acesta să fie destinat de la început eşecului. În momentele de început, actorii trebuie să se asocieze sau să fie selectaţi, să se familiarizeze şi să participe la o evaluare comună a situaţiei pentru a stabili un set de reguli pentru acţiunile pe care le vor desfăşura împreună. În cadrul planificării, trebuie stabilite durata proiectului, momentele care marchează trecerea de la o etapă la alta şi elementele necesare continuităţii şi durabilităţii proiectului.

Formal, debutul unui ***p.*** este marcat de momentul în care actorii implicaţi în proces se întâlnesc şi stabilesc regulile pentru desfăşurarea acţiunilor viitoare. După lansarea ***p.***, la un moment considerat oportun, este necesară *dezvoltarea unei relaţii strânse între actorii implicaţi şi rolurile acestora*. Încrederea, reciprocitatea şi cooperarea reprezintă un capital specific pentru acţiunile de ***p.*** Actorii îşi asumă rolurile specifice şi *mobilizează resurse* pentru îndeplinirea obiectivului respectiv. Dacă actorii nu reuşesc să mobilizeze şi să distribuie focalizat resursele în cadrul proiectului, există şanse foarte mari ca acesta să eşueze. Uneori, un ***p.*** de amploare în care sunt implicate instituţii importante, credibile şi reprezentative are o legitimitate solidă şi poate obţine uşor fonduri externe. Deşi nu urmăresc neapărat să aibă o reprezentativitate foarte exactă, astfel de ***p.*** trebuie să urmărească reprezentarea majorităţii organizaţiilor locale. Reprezentanţii acestor organizaţii trebuie să aibă mandat de a negocia şi de a lua decizii în numele organizaţiei. Pe parcursul acţiunilor desfăşurate în cadrul unui ***p.*** pot apărea divergenţe şi neînţelegeri, dar actorii implicaţi trebuie să le depăşească prin dialog, comunicare, transparenţă în luarea deciziilor. După desfăşurarea cu succes a unei serii de acţiuni, ***p.*** se consolidează, iar partenerii îşi cunosc mai bine rolul şi aria de acţiune.

*Principiul **p.** joacă un rol fundamental în implementarea fondurilor structurale.* Conform regulamentelor existente pentru fondurile structurale, statele membre şi Comisia Europeană trebuie să traseze acţiunile comunitare printr-un proces amplu de consultare,

iar în timpul tuturor fazelor (programare, monitorizare, evaluare) trebuie să implice cele mai reprezentative organisme la nivel naţional, regional şi local. Acestea trebuie să includă parteneri economici, sociali, sectoriali, teritoriali, inclusiv ONG-uri, şi trebuie să ia în considerare principiul promovării şanselor egale între bărbaţi şi femei şi dezvoltarea durabilă prin integrarea protecţiei mediului. Cu toate că, în general, documentele de prezentare a fondurilor europene şi internaţionale subliniază importanţa societăţii civile şi a ***p.*** public-privat în dezvoltarea şi implementarea proiectelor, finanţatorii externi au întâmpinat de multe ori dificultăţi în cooperarea cu sectorul public şi se pot situa pe poziţii contrare faţă de autorităţi. Managementul fondurilor externe poate fi afectat de schimbările strategiilor de guvernare ce pot diferi destul de mult în cadrul ciclurilor electorale.

Probleme care apar în cadrul parteneriatelor

Există riscul, datorat unui număr crescut de parteneri implicaţi într-un proiect şi a unui număr prelungit de dezbateri asupra propunerilor făcute, ca procesul de luare a deciziilor să fie mai greoi şi discuţiile să se poarte fără a se ajunge la un rezultat. În aceste situaţii, sunt necesare o organizare foarte bună a *cadrului general de dezbatere* şi o coordonare strategică a întregului proces. De exemplu, în cadrul procesului de elaborare a documentului strategic comun în domeniul incluziunii sociale (JIM), elaborat de către Guvernul României şi Comisia Europeană în perioada 2003-2005, numărul mare de instituţii implicate care aveau de elaborat contribuţii sectoriale a generat iniţial un blocaj în demararea elaborării propriu-zise a documentului. Stimularea şi relansarea acestui proces s-a realizat prin organizarea unor întâlniri de lucru cu grupul de experţi desemnaţi să elaboreze contribuţiile instituţiilor pe care le reprezintă, în cadrul cărora responsabilii guvernamentali la nivel înalt au explicat natura specifică a acestui document strategic şi locul său în cadrul metodei deschise de coordonare a Comisiei Europene.

O altă problemă care poate să apară este desfăşurarea acţiunii sau a proiectului partenerial într-un spaţiu inadecvat pentru aplicarea sa. De exemplu, aplicarea unor strategii care au funcţionat în unele proiecte desfăşurate în ţările Europei Occidentale nu au dat rezultate în programele de dezvoltare instituţională autohtonă. Experţii organizaţiilor internaţionale au venit, uneori, cu soluţii generate de experienţa lor personală sau de experienţa propriilor ţări, fără a fructifica dialogul cu reprezentanţii comunităţii naţionale/locale (Zamfir, 2004, p. 93).

O cauză ar putea fi încercarea partenerilor de a-şi impune propriul punct de vedere (acest lucru este vizibil mai ales în cazul proiectelor cu finanţare internaţională pentru care finanţatorul impune un reprezentant în ***p.***). Disfuncţionalitatea unui ***p.*** poate fi cauzată de influenţa unui actor sau coparticipant care îi marginalizează pe ceilalţi şi nu permite celorlalţi actori să se exprime.

Codrin SCUTARU

Parteneriat public-privat

O preocupare a guvernelor din ultimele decenii a constituit-o reducerea costurilor, dar fără a micşora şi numărul serviciilor oferite. Astfel, pentru a răspunde constrângerilor fiscale, instituţiile publice au început să manifeste un interes crescut în a conduce serviciile publice ca pe o afacere.

Anii ’70 marchează intrarea în criză a statelor din sistemul *welfare state*, definit ca forma de guvernare în care statul preia responsabilitatea pentru promovarea şi protecţia bunăstării cetăţenilor prin intermediul politicilor sociale, garantând câştigurile salariale, asigurând îngrijirea medicală, educaţia, sprijinul în cazul accidentelor, bolilor, pensionării şi al lipsei unui loc de muncă. Sistemul de asistenţă şi protecţie socială a avut ca efect creşterea duratei de viaţă a indivizilor, astfel că numărul persoanelor aflate la vârsta pensionării a devenit mai mare, ceea ce a condus la o creştere a costurilor sociale ale guvernelor pentru pensii, îngrijiri medicale şi servicii sociale de sprijin. În acelaşi timp, populaţia activă scade ca număr, iar nivelul taxelor şi impozitelor a crescut, ceea ce a condus la nemulţumiri din partea cetăţenilor. Creşterile salariale şi cheltuielile sociale ajung să depăşească productivitatea muncii, fapt ce determină intrarea statului în criză financiară. Se impunea o reformă a sistemului *welfare state*.

O soluţie la problemele înregistrate de statul bunăstării a fost oferită de concepţia neoliberală promovată de thatcherism, care pune accentul pe mecanismele pieţei în asigurarea bunăstării sociale, fiind necesară o implicare minimă din partea statului, care ar trebui să asigure doar cadrul legal. În această concepţie, societatea civilă ar reprezenta un mecanism autogenerativ de solidaritate socială. Deoarece sprijinea dezvoltarea economică drept formă de realizare a bunăstării, neoliberalismul nu a luat în seamă problemele ecologice care au apărut în urma creşterii economice. Dezvoltarea economică nu a avut drept efect creşterea calităţii vieţii, ci polarizarea socială.

Un alt factor ce a influenţat această schimbare de atitudine este globalizarea, care duce la o slăbire a atribuţiilor statului-naţiune. Deşi în contextul globalizării statul-naţiune tinde să dispară, competenţele guvernului se extind. Statul îşi păstrează puterea culturală, economică şi guvernamentală asupra cetăţenilor săi, dar pentru a o putea exercita va fi nevoit să colaboreze cu administraţia publică locală şi cu asociaţii şi grupuri transnaţionale. Din acest motiv, conceptul de guvernare nu se mai identifică numai cu guvernul, ONG-urile sau organizaţiile cu caracter transnaţional contribuind la guvernare. Noţiunea de guvernare se referă la atribuţiile de administrare sau reglementare. Unul dintre răspunsurile statului la fenomenul globalizării îl constituie descentralizarea, care nu slăbeşte autoritatea statului-naţiune, ci o reafirmă deoarece ajută guvernul central să răspundă influenţelor care vin şi din interior, şi din exterior.

Reforma administraţiei publice, cunoscută sub numele de Noul Management Public (*New Public Management*), ce a avut loc în anii ’80 în ţări precum SUA şi Marea Britanie, este cea care aduce în prim-plan ideea creării unui „guvern antreprenorial” care să utilizeze resursele de care dispune în vederea maximizării productivităţii şi eficienţei. Se propunea o reformă organizatorică şi financiară, delegarea unor responsabilităţi către actorii privaţi şi privatizarea unor servicii publice. Reinventarea guvernării (*reinventing government*) presupune adoptarea soluţiilor bazate pe mecanismele pieţei, dar şi reafirmarea eficienţei

guvernului în faţa acestora. Într-o lume aflată în plin proces de globalizare, cu state care au bugete naţionale insuficiente, în timp ce aşteptările şi cerinţele din partea cetăţenilor sunt în creştere, problemele publice nu pot fi rezolvate de către un singur actor. Din acest motiv, guvernele au fost obligate să caute modalităţi noi prin care să atragă investiţii private pentru soluţionarea problemelor publice. În acest context, începe să se manifeste un interes crescut al instituţiilor publice pentru realizarea de parteneriate cu sectorul privat, profit şi non-profit. Pentru a putea sprijini dezvoltarea socială, guvernul poate acţiona în parteneriat cu agenţii societăţii civile şi ai sectorului privat. Anthony Giddens considera că baza economică a unui astfel de parteneriat o reprezintă economia mixtă. *Democratizarea democraţiei* presupune şi existenţa unui parteneriat între guvern şi societatea civilă care permite un control reciproc.

Parteneriatul public-privat (***p.p.-p.***), ce implică instituţiile din sectorul public, sectorul privat şi societatea civilă, este recunoscut la nivel internaţional ca o cale pentru a soluţiona problemele sociale de diverse tipuri – îngrijire medicală, educaţie, protecţie socială, trafic de persoane, corupţie etc. Multe dintre problemele sociale contemporane depăşesc capacitatea unui singur actor – public, privat sau societate civilă – de a le rezolva într-un mod eficient şi, de aceea, este acceptată ideea că guvernele nu mai pot rezolva singure problemele sociale care apar, că sectorul de afaceri trebuie să-şi asume şi responsabilităţi sociale şi că societatea civilă trebuie să aibă un rol mai important.

Definirea conceptului de parteneriat public-privat

Parteneriatul este definit ca fiind o relaţie contractuală legală existentă între două entităţi considerate ca asociaţi principali într-o afacere. O definiţie mai completă consideră parteneriatul ca fiind constituit din activităţi realizate în colaborare de către grupuri interesate, bazate pe recunoaşterea mutuală a punctelor tari şi a celor slabe ale celor doi parteneri, care lucrează pentru îndeplinirea unor obiective stabilite de comun acord şi dezvoltate printr-o comunicare eficientă. În cazul ***p.p.-p.***, relaţia contractuală se stabileşte între un partener din sectorul public şi unul din sectorul privat. Acest aranjament, în general, implică o instituţie guvernamentală centrală sau locală care contractează un partener privat pentru a renova, construi, administra, coordona, conduce o facilitate sau un sistem care furnizează un serviciu public. În acest aranjament, agenţia sau instituţia publică poate păstra conducerea sistemului public, dar partea privată investeşte capital pentru a concepe şi dezvolta capacităţile acestuia.

Având în vedere toate acestea, un parteneriat are loc atunci când există (Glen, *apud* Yidan, 2000, p. 42) :

- *obiective comune* – parteneriatul este iniţiat cu scopul implementării obiectivelor care au fost stabilite de comun acord de către grupurile implicate ;
- *acord* pentru iniţierea activităţilor ;
- *activităţi* construite pe baza punctelor tari ale partenerilor ;
- *acţiuni* care să ducă la depăşirea punctelor slabe – acest lucru poate presupune angajarea de consultanţă sau împărtăşirea de cunoştinţe şi experienţă.

Caracteristicile principale ale ***p.p.-p.*** sunt următoarele (United Nations Foundation, 2003) :

- sunt voluntare şi construite pe respectarea punctelor tari ale partenerilor ;
- optimizează alocarea de resurse ;
- obţin beneficii mutuale pe o perioadă stabilită de timp ;
- presupun angajamente scrise în care sunt specificate scopul şi durata parteneriatului, tipul de management şi coordonare şi procedurile de *exit*.

În cadrul ***p.p.-p.*** sunt implicaţi actori *publici* – guverne naţionale, guverne locale, municipalităţi, agenţii guvernamentale, instituţii publice – şi actori *privaţi* – agenţi economici privaţi, asociaţii patronale, sindicate şi ONG-uri.

Tipuri de parteneriat public-privat

În funcţie de partea care deţine coordonarea activităţilor, putem distinge trei tipuri de parteneriat (Marc, *apud* Wang, p. 62) :

- ***p.p.-p.*** *cu coordonare publică* – iniţiat de administraţia publică, ce deţine mai mult de 50% din acţiuni, adoptarea deciziilor fiind influenţată în cea mai mare măsură de partenerul public ;
- *parteneriat egal* – deciziile sunt adoptate de către cei doi parteneri împreună, puterea de decizie fiind egală, iar acţiunile împărţite în mod egal ;
- *parteneriat cu coordonare privată* – iniţiat, în principal, de către sectorul privat, administraţia publică fiind implicată mai mult în monitorizarea şi asigurarea cadrului general, scopul major fiind realizarea de profit.

Parteneriatele pot implica un număr mic de actori care să rezolve o problemă aflată la o scară redusă sau mai mulţi actori care îşi pot schimba rolurile atunci când este vorba de rezolvarea unui set de probleme complexe. În funcţie de aceste criterii, pot fi identificate următoarele tipuri de parteneriat (United Nations Foundation, 2003) :

- *parteneriat operaţional* – care se realizează pentru rezolvarea unor probleme bine definite ;
- *parteneriat politic sau strategic* – constituit pentru rezolvarea problemelor ce decurg din schimbările politice sau cele din domeniile protecţiei mediului, ocupării forţei de muncă, respectării drepturilor omului ;
- *parteneriat creat pentru realizarea suportului* necesar rezolvării unor probleme (*advocacy partnership*). De multe ori, voinţa şi responsabilitatea politică sunt barierele cele mai importante în calea schimbărilor sociale ; de aceea, este necesară realizarea de coaliţii între diverşi parteneri (ONG-uri, sector de afaceri, mass-media, partide politice) care să promoveze şi să susţină soluţiile propuse pentru rezolvarea anumitor probleme ;
- *parteneriat variat* – cuprinde elemente operaţionale, de politică şi *advocacy*.

P.p.-p. este realizat cu precădere în domeniul creării de infrastructură (energie, transport, telecomunicaţii, drumuri, utilităţi publice), educaţiei (învăţământ profesional, educaţie profesională, grădiniţă), protecţiei sociale (asistenţă socială, sănătate, ocuparea forţei de muncă, fondul de pensii), culturii.

Beneficiile parteneriatului public-privat

Obiectivele pentru care sectorul public iniţiază parteneriate pot fi : asigurarea de capital şi reducerea presiunii asupra bugetului public, sprijinirea dezvoltării tehnologiilor, reducerea corupţiei, împărţirea riscului şi a costurilor, accesul la fondurile companiilor, utilizarea expertizei manageriale private, creşterea calităţii serviciilor. Obiectivele sectorului privat pot fi : realizarea unui profit acceptabil ; capitalul de imagine, credibilitate, prestigiu ; dezvoltarea şi diversificarea activităţii pe pieţe noi.

În urma iniţierii unui ***p.p.-p.*** se pot obţine beneficii atât de către administraţia publică, cât şi de către partenerul din sectorul privat. Aceste beneficii potenţiale ale sectorului public cuprind :

- *reducerea costurilor* – pentru sectorul public, atât în faza de investiţie, cât mai ales în fazele de implementare şi întreţinere a unui serviciu public ;
- *împărţirea riscurilor* – de către cei doi parteneri. Aceste riscuri pot include : creşterea costurilor, incapacitatea respectării termenelor de livrare a serviciilor, insuficienta acoperire a costurilor de producere şi furnizare a unor servicii ;
- *creşterea nivelului de furnizare a serviciilor sau menţinerea acestuia* – sectorul privat poate introduce modalităţi noi de producere şi furnizare a unui serviciu, iar acestea pot duce la reducerea costurilor sau la creşterea calităţii serviciului public ;
- *creşterea veniturilor* – parteneriatul oferă posibilitatea utilizării unor surse extrabugetare care nu ar fi disponibile în cazul producerii şi furnizării serviciului de către administraţia publică ;
- *eficienţă în implementare* – birocraţia se reduce astfel încât pot fi utilizate forme mai flexibile de contractare şi achiziţii, aprobarea pentru utilizarea capitalului este mai rapidă, procesul decizional este mai flexibil şi simplificat ;
- *beneficii economice* – implicarea administraţiei publice în ***p.p.-p.*** poate ajuta la stimularea sectorului privat, astfel încât să crească gradul de ocupare a forţei de muncă şi să se înregistreze şi o creştere economică.

Pentru cei implicaţi, parteneriatul poate oferi (Lambru, Mărginean, 2004, p. 19) :

- administraţiei publice – acces la noi resurse financiare, informaţionale, expertiză tehnică, tehnologie etc. ;
- organizaţiilor societăţii civile – acces la fonduri mai mari, suport *in-kind* şi expertiză tehnică ;
- sectorului de afaceri – dezvoltarea pieţei, profit, acces la managementul riscurilor, dezvoltarea comunităţilor din care provin.

Iniţierea de ***p.p.-p.*** poate aduce beneficii, dar şi riscuri ce pot fi reduse printr-o negociere corespunzătoare între cele două părţi şi introducerea unor clauze contractuale. Riscurile care pot apărea sunt : pierderea controlului de către administraţia publică, ea trebuind să stabilească standardele de performanţă în producerea şi furnizarea serviciilor publice ; creşterea costului pentru utilizatorii serviciilor ; risc politic ; niveluri inacceptabile ale responsabilităţii ; lipsă de încredere ; concurenţă limitată ; părtinire în procesul de selecţie, litigii de muncă.

P.p.-p. poate reprezenta soluţia la unele eşecuri în domenii în care administraţia publică, piaţa şi comunitatea împărtăşesc un interes, dar nici una dintre părţi nu deţine toată responsabilitatea. Deşi ***p.p.-p.*** a fost iniţiat ca răspuns la constrângerile bugetare, acum este de preferat ca el să fie demarat şi condus de companii private şi organizaţii ale societăţii civile (în acest mod se asigură transparenţa), fapt reflectat mai bine de schimbările petrecute în percepţiile şi aşteptările cetăţenilor vizavi de rolul fiecărui sector în rezolvarea problemelor care în trecut erau privite ca intrând în sarcina guvernelor.

În dezvoltarea unui ***p.p.-p.*** viabil au fost identificate o serie de etape : examinarea potenţialilor parteneri existenţi pe piaţă, centrarea pe acţiuni care să conducă la rezultate concrete, fixarea de indicatori de performanţă, acceptarea tipului de management, planificarea tuturor detaliilor, existenţa unei flexibilităţi în viitoarele activităţi, stabilirea termenelor de execuţie, redactarea unui angajament care să fie formalizat.

Tipologia parteneriatului public-privat

În funcţie de partenerul care finanţează şi de cel care produce/furnizează serviciul public, putem avea două tipologii principale : finanţare publică – furnizare privată şi finanţare privată – furnizare publică (Mitchell, Marc, *apud* Yidan, p. 62).

Finanţare publică – furnizare privată

Unul dintre rolurile statului în asigurarea bunăstării sociale presupune realizarea bunurilor publice care să fie disponibile pentru toată populaţia. Din acest motiv, cele mai multe ***p.p.-p.*** sunt cele în care statul este cel care finanţează serviciul public, iar sectorul privat îl distribuie. Se consideră că eficienţa şi calitatea serviciului vor fi mult mai bune dacă sectorul privat este cel care îl livrează. Poate cel mai comun tip de astfel de parteneriat este *contractarea*. Acest model este destul de extins în cazul serviciilor de sănătate şi al educaţiei secundare. Deoarece contractarea devine un model din ce în ce mai des întâlnit şi mai complex, atunci când se încheie un astfel de parteneriat trebuie să avem în vedere câteva aspecte :

- *importanţa specificării aşteptărilor* – trebuie să se specifice în contract rezultatele aşteptate şi costurile exacte ;
- *transparenţa* – deoarece este vorba de sume mari care provin din banii publici, este necesar ca procesul de alocare a contractelor, negocierile şi managementul să fie transparente ;
- *stabilirea mecanismelor de monitorizare şi evaluare şi a procedurilor de* exit.

Finanţare privată – furnizare publică

Există foarte puţine modele de acest tip, deoarece indivizii sunt reticenţi în a finanţa serviciile guvernamentale în afară de plata taxelor. Excepţia o găsim în serviciile de sănătate şi în educaţie, unde indivizii acceptă să plătească taxe pentru obţinerea unor facilităţi. Utilizarea taxelor a devenit destul de importantă, datorită faptului că administraţia nu are capacitatea de a contura furnizarea de servicii publice, iar aceste contribuţii

au crescut calitatea acestor servicii, mai ales acolo unde taxele au fost administrate la nivel local. Sunt, şi în acest caz, câteva aspecte de care trebuie să se ţină cont :

- *taxele trebuie administrate local pentru a creşte calitatea serviciului* ;
- *transparenţa* – modul cum sunt colectaţi şi utilizaţi banii trebuie să fie transparent ;
- *taxele nu trebuie să fie utilizate ca un substitut al fondurilor guvernamentale* ;
- *trebuie să existe căi pentru furnizarea acestor servicii şi celor care nu îşi pot permite să le plătească.*

Rolul actorilor în cadrul parteneriatului public-privat

Trebuie să vedem şi care este rolul pe care îl îndeplineşte fiecare actor din cadrul ***p.p.-p.*** (Glen, *apud* Yidan, pp. 25-27) :

În general, s-a constatat că *rolul administraţiei publice* constă în :

- *corectarea eşecurilor pieţei* – când nevoile tind să crească din cauza eşecurilor pieţei, este necesară acţiunea guvernului. În perioada de tranziţie, serviciile sociale trebuiau diversificate astfel încât să răspundă nevoilor beneficiarilor : era nevoie de servicii de îngrijire la domiciliu, servicii pentru persoanele seropozitive, servicii de educaţie pentru copiii care proveneau din familii sărace, terapie pentru victimele violenţei domestice sau cele ale traficului de persoane etc. Deoarece ONG-urile puteau oferi aceste servicii unui număr restrâns de beneficiari, a fost necesară acţiunea autorităţilor publice care au acordat finanţare ONG-urilor pentru realizarea serviciilor respective ;
- *furnizarea de servicii către populaţia săracă* ;
- *formularea şi implementarea de standarde pentru asigurarea calităţii* – standardele de performanţă, indicatorii utilizaţi pentru a monitoriza activitatea şi criteriile de evaluare trebuie să fie formulaţi de către guvern. Aceste standarde sunt necesare pentru a se asigura calitatea serviciului public ;
- *controlul costurilor.*

Rolul sectorului privat este evidenţiat de :

- *îmbunătăţirea calităţii* – sectorul privat se află într-o continuă competiţie, ceea ce presupune că serviciile trebuie îmbunătăţite din punct de vedere calitativ dacă se doreşte menţinerea clienţilor ;
- *îmbunătăţirea relaţiilor cu clienţii* ;
- *îmbunătăţirea managementului* ;
- *dezvoltarea de noi servicii.*

Politica publică în domeniul parteneriatului public-privat

Politica publică în domeniul contractării trebuie să prevadă următoarele aspecte : obiectivele pe care statul doreşte să le atingă prin aplicarea politicii respective ; tipurile de servicii sociale care pot fi realizate în parteneriat cu un terţ ; care pot fi furnizorii de servicii sociale publice ; ce acreditări trebuie să aibă aceşti furnizori ; responsabilităţile fiecărei părţi ; standardele minime de calitate ce trebuie respectate pentru fiecare serviciu în parte ; indicatorii de performanţă utilizaţi în monitorizare ; procedura de monitorizare şi evaluare ; procedurile de *exit*.

Contractarea socială, procesul de scoatere la licitaţie a ofertei de servicii sociale către contractori privaţi externi (Lambru, 2004b, pp. 3-17), va fi eficientă numai dacă sunt îndeplinite anumite criterii :

- bunurile şi serviciile pe care guvernul doreşte să le contracteze trebuie să fie clar definite şi să fie stabilite şi standardele de calitate dorite ;
- existenţa unui număr suficient de mare de ofertanţi care să poată îndeplini standardele stabilite, astfel încât să existe o competiţie între ei ;
- costurile de tranziţie trebuie să fie minime.

Parteneriatul public-privat în domeniul asistenţei sociale din România

După revoluţia din 1989, societatea civilă începe să se dezvolte şi în România, fiind regândită relaţia dintre sectorul guvernamental şi cel nonguvernamental. Apare astfel ideea dezvoltării unor formule de parteneriat între cele două sectoare care să conducă la o rezolvare cât mai eficientă a problemelor ce se ivesc din cauza procesului tranziţiei. Cadrul legislativ care să reglementeze ***p.p.-p.*** în domeniul furnizării de servicii sociale este dezvoltat relativ târziu, începând cu anul 1997.

În 1997 au apărut trei acte legislative importante pentru parteneriatul dintre guvern şi ONG-uri în furnizarea de servicii sociale : Legea nr. 218/1997 privind cantinele sociale şi Ordonanţele de Urgenţă nr. 25/1997 şi 26/1997 în domeniul protecţiei copilului. Legea nr. 218/1997 prevede că ONG-urile care au în administrare cantine sociale pot primi subvenţii de la bugetele locale. Ordonanţa de Urgenţă nr. 26/1997 privind protecţia copilului aflat în dificultate prevede că organismele private autorizate care au ca obiect de activitate protecţia copilului pot organiza o serie de servicii.

În anul 1998 a apărut Legea nr. 34/1998, iniţiată de MMPS, care urmărea punerea în practică a obiectivelor specifice din domeniul asistenţei sociale prevăzute în Programul de Guvernare 1998-2000, şi anume : asigurarea unui cadru legal, instituţional şi financiar, în vederea eficientizării serviciilor de asistenţă socială prin participarea organizaţiilor societăţii civile şi de cult la punerea în practică a măsurilor de asistenţă socială. Prin această lege, statul susţinea dezvoltarea şi diversificarea intervenţiei organizaţiilor private în furnizarea de servicii sociale, practicând o intervenţie de politică publică de tip contractual, modern. Pe de altă parte, legea a reprezentat şi o recunoaştere a rolului ONG-urilor în domeniul furnizării de servicii sociale. Prin aplicarea acestei legi, MMPS este prima instituţie publică centrală care defineşte şi dezvoltă un program de finanţare coerent, pe termen lung, pentru dezvoltarea serviciilor sociale furnizate de ONG-uri. Deci, prin intermediul acestei politici publice, statul a avut în vedere realizarea a două obiective : dezvoltarea serviciilor de asistenţă socială, pentru o mai bună acoperire a segmentelor de populaţie aflate în nevoie, şi dezvoltarea sectorului neguvernamental prin suportul acordat asociaţiilor şi fundaţiilor pentru prestarea serviciilor de asistenţă socială. Pe lângă aceste două obiective declarate, un alt obiectiv a fost cel de combatere şi prevenire a sărăciei, programul fiind inclus, în 1999, pe lista programelor guvernamentale de prevenire şi combatere a sărăciei.

Anul 1999 a marcat apariţia unui act normativ care să stipuleze parteneriatul în domeniul protecţiei persoanelor cu handicap – Ordonanţa de Urgenţă nr. 102/1999 ; în

2000, prin Legea nr. 17 privind asistenţa socială acordată persoanelor vârstnice, este prevăzut parteneriatul în domeniul acordării de servicii sociale şi servicii de îngrijire sociomedicală pentru persoanele vârstnice.

Ordonanţa de Urgenţă nr. 86/2004 privind serviciile sociale vine să modifice Ordonanţa de Urgenţă nr. 68/2003. Printre principiile care stau la baza furnizării serviciilor sociale specificate în actul normativ se numără şi : parteneriatul între părţile implicate în procesul de furnizare a serviciilor sociale şi competenţa şi competitivitatea între părţile implicate în proces. În acest act legislativ, la capitolul „Furnizorii de servicii de asistenţă socială" sunt prevăzuţi şi cei privaţi, care pot fi : asociaţiile şi fundaţiile, cultele religioase şi orice alte forme organizate ale societăţii civile ; persoane fizice autorizate în condiţiile legii ; filialele şi sucursalele asociaţiilor şi fundaţiilor internaţionale recunoscute în conformitate cu legislaţia ; organizaţiile internaţionale de profil. Între serviciile publice de asistenţă socială şi furnizorii privaţi acreditaţi se pot încheia contracte sau convenţii de parteneriat. Contractul de parteneriat trebuie să cuprindă : serviciile oferite, natura şi costurile acestora, drepturile şi obligaţiile părţilor, perioada şi condiţiile de furnizare, cu respectarea standardelor de calitate stabilite pentru fiecare tip de serviciu, precum şi sancţiunile aplicate în condiţiile unor servicii sociale de calitate necorespunzătoare. Convenţiile de parteneriat cuprind : responsabilităţile partenerilor publici, privaţi de la nivel local şi central şi a partenerilor externi implicaţi în furnizarea serviciilor sociale ; programele locale de acordare a serviciilor sociale implementate de furnizorii publici de servicii sociale, pentru organizarea şi furnizarea de servicii sociale specializate şi de servicii de proximitate la nivelul consiliilor judeţene şi locale ; contractele de acordare a serviciilor sociale încheiate între diferiţii furnizori, publici şi privaţi ; sursele de finanţare şi estimarea nivelului acestora ; resursele umane implicate în acordarea serviciilor sociale ; modalităţile de sancţionare a încălcării prevederilor convenţiei.

După cum se poate observa, după Legea nr. 34/1998 care prevede acordarea de subvenţii asociaţiilor şi fundaţiilor care prestează servicii sociale, Ordonanţa de Urgenţă nr. 86/2004 vine să completeze actele normative care prevăd ***p.p.-p.*** în domeniul furnizării de servicii sociale, stipulând şi reglementările ce trebuie cuprinse în contractul de parteneriat.

În scopul îndeplinirii obiectivelor dezvoltării sociale, este necesară întărirea relaţiilor dintre instituţiile administraţiei publice şi organizaţiile non-profit care activează în domeniile educaţiei, sănătăţii, serviciilor sociale pentru cei aflaţi în nevoie, integrării sociale, reducerii sărăciei, mediului, politicilor active de ocupare a forţei de muncă, astfel încât acestea să participe activ în luarea deciziilor de politică publică şi în implementarea acestora. Pentru a putea face posibilă cooperarea dintre cele două sectoare, este necesară elaborarea unui cadru legislativ care să reglementeze acest mecanism de implicare a ONG-urilor în conceperea, implementarea şi evaluarea strategiilor şi programelor de dezvoltare socială. ONG-urile pot sprijini dezvoltarea socială prin : oferirea de servicii sociale indivizilor şi grupurilor aflate în nevoie ; consultanţă oferită autorităţilor administraţiei, dar şi organismelor internaţionale ; consultanţă economică şi financiară oferită micilor întreprinzători ; campanii de informare pentru cetăţeni ; implicarea cetăţenilor în procesul de participare la luarea şi implementarea politicilor şi programelor ; suport oferit pentru anumite cauze (*advocacy* şi *lobby*). Va trebui, de asemenea, să crească şi funcţia de reglementare şi de control a instituţiilor publice. Pentru a fi siguri că se îndeplineşte obiectivul de creştere a calităţii vieţii indivizilor, este necesar ca

instituţiile publice să-şi dezvolte capacitatea de monitorizare şi evaluare a activităţii sectorului privat, profit sau non-profit, în cadrul parteneriatului.

În domeniul serviciilor sociale ***p.p.-p.*** permite creşterea calităţii vieţii indivizilor sau grupurilor aflate în situaţie de nevoie socială. Parteneriatul asigură furnizarea promptă a acestor servicii în comunităţile care au cea mai mare nevoie de ele (comunităţile sărace, comunităţile rurale). În cadrul acestui parteneriat sunt respectate drepturile omului şi prin asigurarea confidenţialităţii persoanelor asistate, astfel încât acestea să nu fie stigmatizate şi marginalizate de către comunitate.

P.p.-p. funcţionează eficient dacă modul de lucru este bazat pe încredere şi colaborare între participanţi. Deseori, ele antrenează diferite culturi şi implică investiţii semnificative de timp şi compromisuri. Însă nu trebuie neglijat faptul că beneficiile sunt semnificative pentru ambele părţi.

Claudia PETRESCU

Participare şi dezvoltare socială

Paradigma participării

În sens general, participarea se referă la implicarea membrilor unei colectivităţi sau instituţii în diversele sale activităţi, mai ales cele deliberative, şi în procesele sale decizionale. Ponderea membrilor unui grup care participă în fazele de consultare şi de decizie definesc măsura în care conducerea respectivului grup este democratică.

Interesul din ultimele decenii pentru problematica participării, manifestat în domenii diverse precum cele ale politicului, dezvoltării rurale, managementului sau planificării urbane, semnalează forţa unui curent de gândire în ştiinţele sociale, curent pe care îl putem denumi paradigma „participării”. În domeniul dezvoltării, interesul pentru participare a fost însoţit de schimbări importante în optica specialiştilor, dar şi a instituţiilor importante în ceea ce priveşte obiectivele dezvoltării, relaţiile dintre dimensiunile economic, social şi politic şi rolurile diverselor categorii de actori implicaţi în activităţi de dezvoltare. Prosperitatea economică este văzută ca incompletă şi nesustenabilă fără atributele cetăţeniei sociale şi politice (Marshall, 1950), ceea ce presupune incluziune socială şi participare (cetăţenie activă), obiectivul la nivel macro fiind coeziunea socială. Reevaluarea operei lui Tocqueville, mai ales a intuiţiilor sale privitoare la rolul comportamentului asociativ şi participativ în funcţionarea democraţiei americane, şi curentul „capitalului social”, care a teoretizat, iniţial, relaţia dintre participarea civică şi dezvoltarea economică (Putnam, Leonardi, Nanetti, 1993) au fost doar două dintre elementele importante ale acestui curent.

În funcţie de aria căreia i se aplică discursul, distingem între *participarea politică*, *participarea cetăţenească* sau *participarea comunitară*. Participarea politică se referă la activităţile cetăţenilor în politică, de genul votării, voluntariatului în campanii electorale, donării de bani pentru un candidat sau o mişcare, contactării oficialilor, organizării sau susţinerii de petiţii, participării la demonstraţii. Adler şi Goggin (2005) identifică, în

uzajul conceptului de „angajament civic”, pe care îl putem asimila celui de participare civică, două dimensiuni fundamentale : participarea în structuri formale sau informale (participare asociativă *vs* participare comunitară) şi participarea în activităţi comunitare sau politice. Baum (2001, p. 1840) identifică participarea cetăţenească cu „implicarea cetăţenilor în procesul decizional public”. Acelaşi autor operează distincţia dintre participarea cetăţenească şi participarea comunitară : în timp ce subiectul primului – cetăţeanul – este o entitate uşor de delimitat, iar participarea cetăţenească facil de operaţionalizat, comunitatea induce probleme de definiţie, delimitare şi, la nivel practic, de reprezentare sau de legitimitate.

Un alt domeniu în care participarea a suscitat un acut interes a fost cel al conducerii întreprinderilor, în cadrul mişcărilor „managementului total al calităţii” sau al managementului participativ. Tehnicile de gestiune a întreprinderii au vizat creşterea productivităţii acestora prin sporirea democraţiei interne a organizaţiilor.

Participarea implică multe dintre reflecţiile filosofice specifice democraţiei. În ce măsură este justificată participarea la conducere a unor membri ai comunităţii cu competenţă discutabilă ? Este de aşteptat ca democraţia, prin accentul normativ pe egalitatea şanselor de participare la dezbatere şi pe proceduri, să afecteze în mod negativ eficienţa colectivităţilor ? Care sunt şansele unei conduceri democratice de a evita destinul funest al birocratizării şi al monopolului oligarhic prescris de Michels în „legea de fier a oligarhiei” ? Acestea sunt chestiuni legate inextricabil de problema participării, pe care le semnalăm fără a le dezvolta.

Teoretizând participarea

Problematica generală a participării se poate încadra în matricea conceptuală a acţiunii colective (vezi *acţiune colectivă*). Problema fundamentală a acţiunii colective, aşa cum a fost ea formulată iniţial de Olson (1965), este realizarea unui nivel satisfăcător de participare în furnizarea bunului public, admiţând că motivaţiile pentru neimplicare (*free riding*) sunt serioase. Cu alte cuvinte, problema constă în a motiva un număr suficient de mare de indivizi să contribuie la bunul comun, în ciuda interesului lor de a nu participa. Definiţia acoperă problema participării în diversele contexte disciplinare în care este abordată – participarea politică, participarea asociativă, participarea socială. Abordarea din perspectivă economică a furnizării de bunuri publice – aprofundată prin contribuţii exemplare, printre alţii, de către Garrett Hardin (cu a lui celebră metaforă a „tragediei bunurilor comune”) – a stimulat gânditorii din diverse domenii ale ştiinţelor sociale să caute soluţii şi abordări care să depăşească pesimismul relativ la premisele participării, fără a apela neapărat la instituţii de furnizare centralizată sau folosind mecanismele pieţei.

Caracterul problematic al participării şi miza ei au stimulat mai multe direcţii de abordare teoretică şi cercetare, de regăsit mai ales în dezbaterile privind participarea politică, în sociologia mişcărilor sociale şi în sociologia dezvoltării sociale. Studii empirice dedicate acţiunii colective au atenuat pesimismul indus de Olson şi Hardin, arătând că rate mult mai înalte de participare decât cele presupuse de modelele convenţionale pot fi atinse în funcţie de intervenţia unor factori sau contexte specifice precum : eterogenitatea grupului, eficienţa percepută a contribuţiei, existenţa unei mase critice de participanţi sau de norme culturale care stimulează participarea. În cele ce urmează, vom

detalia câţiva factori ai participării individuale în instanţe de acţiune colectivă, aşa cum au reieşit din studii din domenii variate, precum participarea politică, participarea asociativă sau dezvoltarea comunitară participativă.

Putem clasifica teoriile referenţiale în modele ale *cererii* şi ale *ofertei* de participare. Modelele cererii pun accentul pe factorii de context sau structurali, în timp ce modelele ofertei se axează, în primul rând, pe caracteristicile individuale care sunt asociate cu probabilităţi specifice de participare.

Dintre modelele cererii notăm : teoria *instituţională* propusă de T. Skockpol (Skockpol, Munson, Karch şi Camp, 2002 ; Skockpol şi Crowley, 2001), care explică evoluţia ratelor de participare voluntară, din SUA prin iniţiativele centralizate, mai mult sau mai puţin favorabile acţiunilor voluntare, şi teoriile *microsociologice*, care subliniază impactul reţelelor sociale. Referindu-ne la acestea, Tarrow (1996) a arătat, criticând celebra lucrare a lui Putnam despre democraţia italiană, că subdezvoltarea societăţii civile din sudul Italiei se datorează mai ales menţinerii ei în situaţie de semicolonie de către statul italian, reprezentant al intereselor regiunilor nordice. Exemple din ţări în curs de dezvoltare (Baiochi, 2001, pentru Brazilia, şi Fox, 1996, pentru Mexic) arată că societatea civilă nu se dezvoltă „organic” de jos în sus, ci prin *sinergie instituţională*, între stat şi societate (Evans, 1997).

În această categorie includem şi teoretizările rolului *reţelelor* pentru reuşita acţiunii colective. Tipul de reţele predominant într-o societate reflectă măsura în care relaţiile sociale sunt afectate de forţele pieţei şi de intervenţia statului sau, altfel spus, gradul în care o societate este modernizată în direcţia participării sociale a indivizilor şi a independenţei de relaţii familiale. Cetăţenia socială invocată de T.H. Marshall (1950), care cuprinde atât îndreptăţirile, cât şi responsabilitatea participării, presupune defamilializare, adică atenuarea riscurilor sociale fie prin apel la servicii furnizate pe piaţă, fie prin bunuri colective furnizate la nivel colectiv (Esping-Andersen, 1990). Astfel, se clarifică mai bine, poate, o distincţie populară printre specialiştii în ştiinţele sociale din România, la nivelul analizării impactului reţelelor sociale asupra dezvoltării sociale, anume cea dintre relaţiile sociale de tip „legătură” (*bonding*) şi cele de tip „punte” (*bridging*). Participarea civică este în relaţie pozitivă cu implicarea în relaţii slabe, de tip punte, indicate în sondaje, de pildă, de frecvenţa contactelor informale cu colegi de serviciu şi prieteni, în timp ce predominanţa sociabilităţii în cadrul reţelelor de rudenie şi de vecinătate este văzută ca inhibatoare pentru participarea la iniţiative de acţiune colectivă.

Reţelele informale intră în competiţie directă cu organizaţiile voluntare formale în fostele ţări comuniste (Howard, 2003), acestea din urmă dezvoltându-se în măsură semnificativă datorită funcţiilor lor adaptative din perioada de opresiune. În schimb, organizaţiile formale sunt atractive doar pentru cei ale căror reţele au fost destructurate de forţele pieţei. Studiul Băncii Mondiale privind excluziunea socială din România (Amelina, Chiribucă şi Knack, 2003) susţine corelaţia dintre tipurile de reţele şi formele participării sociale. Studiul a identificat o categorie a indiferenţilor din punctul de vedere al participării în reţele informale : indivizii au niveluri mari ale încrederii generalizate, dar scăzute ale celei specifice, participă puţin în reţele informale şi acţiune colectivă, dar au o puternică implicare în organizaţii voluntare.

O altă distincţie importantă, necesară, este cea dintre lideri şi participanţi, cărora li se alătură, ca spectatori, membrii pasivi ai colectivităţilor. Distincţia este susţinută de câteva lucrări de referinţă în domeniu, precum cele ale lui Popkin (1977) sau Oliver,

Marwell şi Teixeira (1985). Cei care îndeplinesc roluri de lideri, denumiţi de Frohlich, Oppenheimer şi Young (1971) *antreprenori politici*, sunt capabili să modifice motivaţiile membrilor comunităţii prin contribuţia la mecanismele de atribuire colectivă, prin organizarea acţiunii colective şi prin accentuarea sentimentului eficienţei colective, fiind ei înşişi beneficiarii unor recompense specifice.

Factorii individuali au fost mult mai insistent investigaţi. Pentru explicarea participării la mişcări sociale, McCarthy, McAdam şi Zald (1988) enumeră ca *factori psihologici* : autoritarianismul, dorinţa de consistenţă cognitivă şi deprivarea relativă. Mai recent, conceptul de „mânie" a căpătat o anumită notorietate în studiul mişcărilor, ca fiind principalul motiv din spatele implicării în mişcările de protest (Kemper, 1978 ; Ost, 2004). Un alt factor psihologic mai puţin studiat, dar la fel de semnificativ este orientarea latentă, de factură psihologică, către activismul social, la care fac trimitere totuşi unele lucrări (de exemplu, Brady, Verba şi Shlozmann, 1995). Majoritatea savanţilor recunosc că participarea poate fi rezultatul conformării la norme sociale sau seturi de obligaţii colective (Almond şi Verba, 1996 ; Hechter, 1987). O variabilă importantă, mai ales pentru reprezentanţii şcolii capitalului social, este încrederea interpersonală. Contrar tezelor lui Putnam (1995), potrivit căruia participarea creează încredere, Stolle (1998) şi Uslaner (2003) arată că membrii asociaţiilor voluntare se recrutează mai ales dintre persoanele care au niveluri înalte ale încrederii. Poziţia în stratificarea socială influenţează şi ea probabilitatea participării. Participarea este mai probabilă printre membrii clasei mijlocii. Teoretizări precum cele ale lui McClelland (1976) sau Bourdieu (1984) atribuie clasei mijlocii anumite înzestrări culturale care le stimulează participarea.

Această observaţie introduce problematica *resurselor pentru activism*, care sunt distribuite inegal în funcţie de poziţia în ierarhia socială. Brady, Verba şi Schlozman (1995) au arătat că statusul social corelează cu *competenţe civice*, care se referă la capacităţi comunicaţionale şi organizaţionale acumulate de-a lungul vieţii şi care pot fi transferate între domenii diverse. Educaţia formală determină, la rândul ei, competenţele civice, în mod direct, prin sporirea capacităţii de înţelegere şi de comunicare şi, indirect, prin asigurarea unei poziţii de reţea mai bune (Nie, Junn şi Stehlik-Barry, 1996). Activismul transmite un *know-how* al participării, dar şi o identitate de participant (Becker, 1963) pe care persoana caută ulterior să o manifeste. Deoarece resursele pentru participare sunt asociate puternic cu statusul socioeconomic, este plauzibil ca disponibilitatea de participare să se transmită de la o generaţie la alta prin anumite mecanisme de transfer (Jennings, 2000). Momentul din ciclul vieţii poate determina, la rândul lui, participarea prin faptul că priorităţile şi resursele pentru participare sunt diferite între tineri şi vârstnici, între necăsătoriţi şi căsătoriţi.

Resursele materiale ale membrilor colectivităţii sunt, potrivit lui Wilson (1996), Massey şi Denton (1993) corelate pozitiv cu capacitatea de implicare în acţiuni colective. Sărăcia produce dezorganizare socială, altfel spus, o degradare a capitalului social, ceea ce determină declinul şanselor de acţiune colectivă. Astfel de teorii susţin scepticismul unora privind capacitatea de autoorganizare a membrilor colectivităţilor deprivate.

Referitor la impactul participării anterioare în organizaţii comuniste din Europa Centrală şi de Est, rezultatele converg în direcţia unei relaţii pozitive. Referindu-se la membrii partidelor comuniste din fostele republici socialiste de la estul Cortinei de Fier, Bahry şi Silver (1990) au remarcat faptul că aceştia se potrivesc, sub aspectul multor caracteristici, cu imaginea tipică a activistului occidental, aşa cum reiese şi din paragrafele

de mai sus. La rândul său, Howard (2003) arată că persoanele care s-au abţinut să participe la uniunile de comunişti sau de tineri comunişti au rate de participare scăzute şi în perioada postcomunistă.

Participare cetăţenească şi dezvoltare în România

Literatura internaţională dedicată participării în diversele ei faţete a stabilit handicapul fostelor ţări comuniste în ceea ce priveşte resursele de activism (Howard, 2003 ; Uslaner şi Bădescu, 2004). Mai mult, participarea este considerată în primul rând o caracteristică a ţărilor dezvoltate (vezi Almond şi Verba, 1989).

Principala concluzie şi preocupare regăsite în literatura românească în toate aceste domenii este că implicarea cetăţenilor în viaţa publică este scăzută. Participarea în asociaţii de voluntari – indicator general acceptat al implicării civice – este mai scăzută în democraţiile tinere, inclusiv în România, decât în Europa de Vest. Statisticile arată că, în timp ce în Europa de Vest aproape 29,8% dintre cetăţeni fac parte din cel puţin o asociaţie de voluntari, în fostele ţări comuniste acest indicator se ridică abia la 18,3% (Bădescu, 1999).

Potrivit tuturor măsurătorilor efectuate, România este printre ţările cu cele mai scăzute rate de participare asociativă. În noiembrie 2005, 13% dintre subiecţii unui Barometru de Opinie Publică erau membri activi ai unei organizaţii voluntare (BOP, noiembrie 2005), ceea ce, la o abordare lucidă, este o estimare foarte optimistă. Datele din Barometrele de Opinie Publică atestă că segmentul cel mai important al participării este asigurat de sindicate şi de persoanele care aparţin minorităţilor etnice şi religioase.

Cercetările din domeniu au invocat mai multe categorii de factori pentru a explica slaba implicare cetăţenească din fostele ţări comuniste. Acestea se întind de la moştenirea culturală şi atitudinală a comunismului (parohialism, lipsa încrederii interpersonale şi instituţionale, cultură civică precară) şi deprivările mai profunde la care sunt supuşi cetăţenii noilor democraţii în deceniile de tranziţie (lipsa resurselor materiale şi fizice sau restrângerea reţelelor de legături „slabe”) la caracterul exogen al asociaţiilor voluntare şi al ONG-urilor, care rămân printre aranjamentele instituţionale cu cea mai scăzută credibilitate în ţări precum România, sau la ostilitatea structurilor guvernamentale faţă de orice partener autonom.

Rezultatele de cercetare din România demonstrează o relaţie fără echivoc între participare şi dezvoltare atât la nivel individual, cât şi colectiv. Excluziunea socială înseamnă şi o retragere din participarea socială, cei săraci având ratele cele mai scăzute de participare comunitară sau civică. Inactivii comunitari, tineri sau vârsnici, sunt săraci, nu sunt activi pe piaţa muncii, sunt puţin educaţi, agricultori din mediul rural (Amelina, Chiribucă, Knack, 2003). „Profilul „participantului” în rezolvarea prin cooperare a problemelor comune din România este cel al bărbaţilor adulţi (45-55 de ani), ocupaţi, cu studii medii, din oraşele mari. Contactarea frecventă a oficialilor este un rol pe care şi-l asumă cu precădere elita masculină educată din mediul rural.

Impactul participării asupra dezvoltării devine clar la analiza corelaţiilor dintre participare şi indicatorii de la nivelul comunităţii. Aceiaşi autori constată că gospodăriile sărace din comunităţile în care activismul civic este mai intens primesc mai mult ajutor

pentru venitul minim garantat, ceea ce ar putea fi explicat prin faptul că activismul civic produce o mai mare responsabilitate din partea instituţiilor publice.

Perspectiva asupra participării în România apare mai puţin sumbră dacă extindem aria de acoperire a conceptului la implicarea în moduri neinstituţionalizate formal, precum formele tradiţionale de solidaritate din mediul rural sau organizarea şi operarea a diverse „acţiuni colective" în mediul urban. Aceasta presupune renunţarea centrării aproape exclusive a atenţiei pe participarea în asociaţii formale. Investigarea spiritului comunitar la sate evidenţiază că norme de solidaritate, cristalizate în obiceiul „clăcii", supravieţuiesc în diverse locaţii, cel puţin în Transilvania (Voicu şi Voicu, 2006). Numeroase probleme de conservare şi producere a bunurilor publice sunt rezolvate la oraşe prin acţiune colectivă, folosindu-se scheletul cvasiinstituţional al organizării scărilor de bloc sau al asociaţiilor de proprietari (Hatos, 2006b).

Adrian HATOS

Plan de acțiune

În contextul dezvoltării sociale, strategiile şi **planurile de acţiune** (***p.a.***) joacă un rol esenţial. Prin operaţionalizarea lor se ajunge la atingerea obiectivelor propuse.

Există mai multe nivele la care strategiile, ***p.a.***, pot fi dezvoltate. În funcţie de comprehensivitate, pot fi : *globale* şi *sectoriale*. Prin raportare la acoperirea lor geografică distingem : *naţionale*, *regionale*, *judeţene* şi *locale*.

Strategiile (vezi *strategie* şi *planificare strategică*) presupun o viziune globală asupra unei probleme care trebuie soluţionată şi fac referire la un context social şi instituţional foarte bine precizat. Strategia descrie problema şi diagnoza acesteia, precizează viziunea, scopul, obiectivele generale şi principiile generale de acţiune. Prin strategie sunt operaţionalizate domeniile şi direcţiile de acţiune prioritare care conduc la atingerea obiectivelor globale.

P.a. conţin măsurile concrete, cu orizonturi de timp şi responsabilităţi clare, făcând referire şi la costurile aferente fiecărei activităţi în parte.

Obiectivele strategiei de descentralizare a Ministerului Sănătăţii Publice

Obiectiv general

Realizarea efectivă a accesului egal al cetăţenilor la îngrijirile sanitare de bază şi creşterea calităţii vieţii.

Obiective specifice

1. Delimitarea competenţelor administraţiei publice centrale şi locale, în vederea administrării mai eficiente, a debirocratizării sistemului sanitar şi a transferului de

competenţe, atribuţii şi responsabilităţi de la Ministerul Sănătăţii Publice la autorităţile regionale şi administraţia publică locală.
2. Creşterea rolului administraţiei publice judeţene şi locale în dezvoltarea şi implementarea de programe de sănătate care să răspundă nevoilor specifice ale comunităţii.
3. Redefinirea rolului structurilor Ministerului Sănătăţii Publice în elaborarea şi implementarea politicilor de sănătate publică, precum şi creşterea calităţii serviciilor spitaliceşti, creşterea rolului structurilor regionale în gestionarea problemelor de sănătate publică.
4. Întărirea capacităţii de control a Ministerului Sănătăţii Publice asupra obiectivelor, activităţilor şi structurilor din domeniul sănătăţii publice.
5. Descentralizarea asistenţei medicale spitaliceşti şi întărirea responsabilităţii administraţiei publice locale faţă de cetăţean.
6. Asigurarea transparenţei decizionale şi transparenţa în alocarea fondurilor destinate sectorului sanitar.

Planul de acţiune include :

- Direcţii de acţiune ale obiectivului 2 – creşterea rolului administraţiei publice judeţene şi locale în dezvoltarea şi implementarea de programe de sănătate care să răspundă nevoilor specifice ale comunităţii.
- Etape în transferul de competenţe de la nivelul structurilor deconcentrate ale MSP la nivelul comunităţilor locale :
  2.1. transferul competenţelor legate de activitatea mediatorilor sanitari romi de la ASP : finanţarea, recrutarea, instruirea şi evaluarea activităţii acestora ;
  2.2. transferul competenţelor legate de activitatea asistenţilor comunitari de la ASP : finanţarea, recrutarea, instruirea şi evaluarea activităţilor acestora ;
  2.3. transferul competenţelor legate de asistenţa medicală şcolară şi de medicină dentară acordată în unităţile de învăţământ (inclusiv finanţarea) ;
  2.4. transferul fondurilor alocate de MSP pentru unităţile medico-sociale de la bugetul Ministerului Sănătăţii Publice către administraţia publică locală.
  Responsabili : MSP, MAI, MFP, CJ, CLASP Teritoriale.

Indicatori ai planului de acţiune

1. Creşterea cu 10% a numărului persoanelor neasigurate care se înscriu la medicul de familie.
2. Scăderea cu 10% a deceselor evitabile la grupele de vârstă între 0-1 an şi 1-4 ani.
3. Creşterea cu 10% a numărului de controale prenatale în mediul rural.
4. Creşterea procentului de imunizări la copiii din mediul rural, la nivelul procentului din mediul urban.
5. Creşterea cu 10% a ratei de depistare precoce a cazurilor de TBC, concomitent cu scăderea cu 10% a numărului de bolnavi de TBC care abandonează tratamentul, în mediul rural.
6. Creşterea cu 10% a adresabilităţii copiilor din unităţile de învăţământ la serviciile de medicină dentară.
7. Scăderea cu 30% a focarelor de hepatită tip A în cadrul unităţilor de învăţământ.
8. Creşterea cu 20% a numărului de cazuri internate în unităţile medico-sociale (http : //www.ms.ro).

În practică nu se face întotdeauna o distincţie clară între strategii şi ***p.a.*** Uneori, strategiile includ ***p.a.*** ca parte componentă sau ca anexă. În alte situaţii, strategiile nu includ un ***p.a.***, dar descriu programele, proiectele sau măsurile ce vor operaţionaliza strategia.

P.a. şi elementele acestuia trebuie să furnizeze o imagine clară a etapelor ce vor fi parcurse, a resurselor implicate şi a responsabilităţilor asumate pentru fiecare etapă în parte şi în concordanţă cu termenele de realizare agreate.

*Caracteristicile unui **p.a.** sunt următoarele* :

Realist – planul este realist ţinând cont de resursele disponibile.

Fezabilitate – sunt identificate şi alocate resurse umane, materiale şi financiare adecvate.

Asumare – pentru fiecare activitate sau măsură se desemnează un responsabil.

Măsurabilitate – planul este măsurabil (are asociaţi indicatori clari).

Temporalitate – planul este clar delimitat în timp.

Mecanisme posibile de implementare – în funcţie de instituţia X care a elaborat politica publică (inclusiv planul de implementare) şi de contribuţia la implementare se pot identifica următoarele :

A. *Instituţii care elaborează politici şi le implementează singure* : un singur implementator (de exemplu : Ministerul Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei) ;
B. *Instituţii care elaborează politici dar pe care le implementează structurile descentralizate ale acestora :* implementatorul are o structură descentralizată (de exemplu : Ministerul Muncii elaborează, iar Direcţiile de Dialog Social de la nivel judeţean implementează) ;
C. *Instituţii care elaborează politici şi le implementează în parteneriat pe orizontală şi verticală cu alte instituţii publice :* implementare în parteneriat pe orizontală cu alte instituţii (de exemplu : Ministerul Muncii şi Agenţia Naţională pentru Romi şi instituţiile descentralizate ale acestora).
D. *Instituţii care elaborează politici şi subcontractează implementarea* : subcontractare pentru implementare.

▷ *Exemplu* :

Punerea în practică a planului de implementare

În 1998 s-a adoptat în cadrul comisiei prezidenţiale o strategie anti-sărăcie. După adoptare, ea trebuia implementată printr-un ***p.a.*** Implementarea planului presupunea câteva decizii referitoare la instituţie care trebuia să elaboreze planul şi să-l pună în acţiune. Era evident că doar Guvernul, ca executiv, cu responsabilitate pentru strategia anti-sărăcie, era în poziţia de a elabora un plan şi de a-l pune în acţiune. Guvernul este însă un complex instituţional format din ministere, agenţii, comisii. Trebuia identificată, în interior, instituţia responsabilă. În 1998, din cauza conflictelor din Guvern, strategia a rămas pe hârtie. Ea nu a fost implementată. În 2001, noul Guvern a instituit Comisia Anti-Sărăcie şi Promovare a Incluziunii Sociale (CASPIS), subordonată primului-ministru, în cadrul Guvernului. Primul pas al implementării strategiei a fost crearea unei instituţii – CASPIS. CASPIS a elaborat un Plan antisărăcie şi promovare a incluziunii sociale. Planul a reprezentat al doilea pas al implementării strategiei. Desigur, în anii care s-au scurs de la adoptarea strategiei, planul a suferit modificări importante faţă de forma iniţială. CASPIS trebuia să elaboreze atât planul, cât şi un plan de implementare a planului.

Strategia nu conţinea o asemenea concepţie. Guvernul, asumându-şi responsabilitatea de a implementa strategia, a elaborat, pe lângă plan, şi o concepţie de implementare a planului. Noul organism, CASPIS, nu urma să aibă o funcţie executivă, nu trebuia să fie un „supraminister". El trebuia să aibă doar o poziţie strategică. De la început, s-a optat pentru următoarea soluţie : planul urma să fie implementat de către toate organismele relevante ale Guvernului. „Implementarea prin celelalte organisme" urma să fie coordonată şi monitorizată de CASPIS.

Implementarea planului

Implementarea unui plan conţine o concepţie, „un plan de implementare" : cum va fi implementat planul, de către cine, cum va fi monitorizată implementarea sa.
CASPIS a decis ca implementarea planului să fie realizată, în principal, de către ministere. Procedura era : cererea ministerelor de a include în planurile lor componentele relevante ale planului naţional. Desigur că o asemenea asimilare a planului nu era un proces simplu, pentru că ministerele aveau propria lor orientare şi era un efort de regândire a planurilor lor. Pentru aceasta s-a solicitat fiecărui minister să desemneze un reprezentant care să se ocupe de implementarea planului.
Pentru implementare era nevoie de :

- mobilizarea diferitelor organisme, în mod special autorităţile publice judeţene şi locale. (de exemplu, CJASPIS), dar şi cele nonguvernamentale, universităţile, mass-media ;
- crearea suportului, inclusiv dezvoltarea unei culturi a implementării strategiei.

Structură posibilă pentru planul de implementare
Planul de acţiuni (varianta de politici publice care este aleasă pentru implementare)

Activitatea necesară imple-mentării	**Termene de realizare**	**Respon-sabil**	**Buget**	**Rezultate**	**Raport de monito-rizare**	**Raport de evaluare**
Activitatea 1	Precizaţi data-limită pentru rea-lizarea unei activităţi/sub-activităţi.	Menţionaţi instituţia responsabilă şi persoana de contact.	Precizaţi bugetul alo-cat fiecărei activităţi, detaliat pe principalele capitole de cheltuieli (materiale de servicii, salarii etc.).	Precizaţi rezultatele cuantificând cât mai mult.	Precizaţi termenul de realizare a raportului (exemplu după activi-tatea 1).	Precizaţi termenul de realizare a raportului (exemplu după activi-tatea 5).
Subacti-vitatea 1a						

Sorin CACE

Planificare strategică

La începutul verii anului 2006 au fost demarate înscrierile copiilor în grădiniţe pentru anul şcolar 2006-2007. La scurt timp, în câteva mari oraşe, numărul de cereri a depăşit cu mult numărul de locuri alocate. Situaţia creată a surprins Ministerul Educaţiei şi Cercetării, iar măsurile ulterioare au vizat suplimentarea temporară a numărului de locuri, fie prin supraaglomerarea grădiniţelor, fie prin înfiinţarea unor clase de preşcolari în cadrul unor şcoli care deţineau spaţii disponibile. În acest caz, MEC nu a previzionat la timp creşterea numărului de copii care ar fi intrat în sistemul de învăţământ preşcolar pentru anul 2006-2007 şi nu a planificat măsurile necesare pentru a asigura locuri suficiente. Asumându-şi pentru acest caz modelul de management al crizei, ministerul nu numai că ignoră avantajele planificării pe termen lung şi, implicit, ale **planificării strategice** (***p.s.***), dar oferă, prin măsuri provizorii, un standard scăzut al calităţii educaţiei unui număr mare de copii, din cauza supraaglomerării grădiniţelor sau gradului redus de adecvare a noilor spaţii.

Astfel de practici, aparent banale, trădează lipsa de interes a instituţiilor publice pentru planificare. Paradoxal însă, este greu de crezut că mai există vreo instituţie care să nu se poată lăuda că a realizat sau a participat la elaborarea măcar a unei strategii. „Avem nevoie de o nouă strategie” – este, adesea, prima constatare a unui funcţionar public, proaspăt instalat într-o funcţie de conducere. Planurile strategice anterioare se dovedesc a fi eronate sau incompatibile cu viziunea noului şef. Nici măcar nu au fost evaluate, dar este cert că, dacă au fost realizate de cei care abia au fost schimbaţi, nu sunt bune. Entuziasmul caracteristic elaborării de noi strategii dispare brusc, odată cu redactarea unui document generos în formularea obiectivelor şi împărţirea responsabilităţilor. Noul plan strategic – în mare parte compilat din vechile planuri – îşi încheie existenţa imediat ce este trimis nivelelor ierarhice superioare şi, eventual, după ce este prezentat mass-mediei. Instituţia revine la rutina activităţii zilnice, tulburată doar de situaţii „neprevăzute”, cum este cea cu care s-a confruntat MEC.

Eşecul sau neîncrederea în utilizarea (***p.s.***) nu este un fenomen nou, fiind deja experimentat în domeniul managementului afacerilor, la sfârşitul anilor ’80, după o perioadă de 20 de ani de succes. Ian Wilson (2003) explică eşecul prin cele şapte „păcate” capitale ale ***p.s.***, fiecare fiind abordat în secţiunea următoare din perspectiva utilizării ***p.s.*** în instituţiile publice din România.

Eşecul planificării strategice

O primă cauză este dată de faptul că *funcţia **p.s.** este transferată unui departament specializat*, care realizează planurile strategice, propuse apoi conducerii executive pentru aprobare. Wilson adaugă faptul că ***p.s.*** este o funcţie esenţială a conducerii executive, rolul unui eventual departament implicat în procesul de ***p.s.*** fiind de a participa în etapele de diagnoză şi de a facilita elaborarea unui plan, nu de a-l coordona. Definirea clară a rolurilor manageriale în ***p.s.*** este susţinută şi de rezultatele unui studiu realizat de Elliott

Jacques[1], care clasifică poziţiile deţinute într-o organizaţie după orizontul de timp utilizat în planificarea activităţilor. La un prim nivel se află poziţiile ocupate de personalul necalificat, pentru care un plan de activităţi are o durată de o zi ; managerii de nivel inferior trebuie să fie capabili să planifice activităţile pe o perioadă de minimum trei luni ; iar managerul organizaţiei trebuie să poată structura un plan strategic pentru un interval de 10 ani (viziune).

Ca o consecinţă a separării funcţiei de planificare de atribuţiile managerilor, ***p.s.*** *s-a transformat într-un proces elaborat şi birocratic*, descurajând formularea unor opţiuni strategice viabile în favoarea unor planuri detaliate. Departamentul special creat pentru planificare va tinde să-şi justifice activitatea prin volumul rezultatelor, dar nu şi prin calitatea acestora. Revenind la exemplul prezentat în introducere, eşecul planificării la nivelul învăţământului preşcolar a fost posibil chiar şi în condiţiile în care ministerul are un departament specializat, cu un set generos de funcţii. Deşi planurile operaţionale elaborate de departament conţin câteva elemente pentru a asigura „creşterea gradului de cuprindere şi menţinere în sistem a copiilor [preşcolari]" şi „crearea de servicii integrate şi alternative pentru educaţie şi intervenţie timpurie"[2] , realitatea ne confirmă că opţiunea strategică a ministerului este să dezvolte, mai degrabă, mecanisme eficiente de răspuns la crize.

Wilson mai adaugă faptul că, în mod paradoxal, în ciuda creşterii în complexitate a procesului, se foloseşte un număr redus de tehnici sau metode de planificare şi prognoză, uneori fără relevanţă semnificativă pentru specificul planului elaborat. Bine cunoscuta analiză SWOT, nelipsită în planurile strategice, este un bun exemplu de utilizare abuzivă a unei metode ale cărei limite sunt evidente :

- nu evidenţiază clar elementele de importanţă strategică ;
- nu ţine seama de diversitatea *stakeholder*-ilor ;
- deşi strategia se dezvoltă pe baza punctelor tari identificate/oportunităţilor şi pe reducerea celor slabe şi a ameninţărilor, practic, modelul nu indică direcţiile strategice viabile.

Tendinţa de a izola ***p.s.*** de funcţiile conducerii a determinat şi renunţarea la procesul de planificare. Astfel, ***p.s.*** este *percepută ca o activitate fără importanţă*, non-necesară, prioritară fiind implicarea în activităţile curente. Planificările sunt întocmite numai la solicitarea unor instituţii de la nivele ierarhice superioare, fiind doar instrumente birocratice fără utilitate („strategii de sertar").

▷ *Exemplu* :
Planurile care operaţionalizează strategiile au un grad ridicat de complexitate : conţin o mulţime de subobiective, activităţi/programe, antrenează instituţii, organizaţii, grupuri sociale, persoane, comunităţi. În ultimii ani, societatea noastră s-a confruntat cu o experienţă frustrantă : se elaborează strategii şi planuri de acţiune. Procesul de elaborare a acestora poate fi deosebit de complex, antrenând mulţi specialişti, instituţii, organizaţii. Odată elaborate şi adoptate, multe dintre ele rămân nerealizate, fiind „uitate în sertare" (Zamfir, 2005).

Nu puţine sunt situaţiile în care responsabilitatea întocmirii unui plan strategic este plasată unui angajat fără experienţă sau fără calităţile necesare coordonării unui proces

1. Institute of Organization and Social Studies, Brunel University, Anglia.
2. http ://www.gov.ro/obiective/mecd/030110-medc-strategie06-08.pdf

de planificare. Strategia devine un scop în sine pentru că, oricum, activitatea curentă a instituţiei este modelată de articole de lege sau decizii „de sus” (adesea neplanificate). Şi modul de evaluare a performanţelor manageriale inhibă utilizarea planificării. Centrată mai degrabă pe sancţionarea erorilor decât pe recompensarea meritelor, evaluarea descurajează asumarea unor decizii strategice.

Orientarea excesivă către oportunităţile imediate (deşi poate fi o opţiune strategică) poate pune sub semnul eşecului chiar şi o planificare de bună calitate. În cazul sectorului public trebuie să admitem şi o serie de particularităţi care pot descuraja ***p.s.***, şi vom aminti aici metodologia alocării bugetelor. Bugetarea strategică, cu un rol esenţial în implementarea planurilor strategice, vizează mai mult decât acoperirea unor nevoi imediate ale instituţiei având rolul de a planifica resursele necesare atingerii obiectivelor. Însă este cunoscut faptul că modul în care sunt alocate bugetele pentru instituţiile publice nu încurajează suficient susţinerea opţiunilor strategice. Epuizarea bugetelor devine un scop în sine, mai cu seamă la finalul anului fiscal, şi nu un mijloc de a asigura resursele necesare unui plan strategic.

Incapacitatea de a construi scenarii realiste. Adesea, strategiile sunt construite în baza unui singur scenariu, fără a lua în calcul posibilele influenţe majore, care pot face inutil un plan strategic prin lipsa opţiunilor adecvate.

▷ *Exemplu* :

Ca răspuns la problema minorilor de cetăţenie română neînsoţiţi, aflaţi pe teritoriul statelor UE, România a creat, începând cu 2002, un cadru legal şi instituţional pentru repatrierea şi protecţia acestora. Estimările cu privire la numărul de copii neînsoţiţi arătau dimensiunile îngrijorătoare ale fenomenului. Numai pe teritoriul Franţei, surse ale Ambasadei Franceze au avansat cifra de 1 000 de copii de origine română aflaţi neînsoţiţi pe teritoriul acestui stat. Pe baza acestor estimări, dar şi a previziunilor, au fost înfiinţate servicii specializate de protecţie a minorilor neînsoţiţi şi finanţate o serie de proiecte punctuale de prevenire a emigrării copiilor şi de reintegrare a acestora. În 11 judeţe a fost deschis câte un centru de tranzit, estimându-se că, în 2005, vor fi repatriaţi cel puţin 800 de copii. Însă, la aproape un an de la înfiinţare, numărul copiilor repatriaţi a fost sensibil mai mic decât cel iniţial estimat, unele centre (de exemplu Botoşani) neavând nici un beneficiar. Acesta este un caz în care nu au fost identificate opţiuni strategice şi pentru situaţia repatrierii unui număr mai mic de copii. Centrele nu au primit şi alte funcţii (de exemplu, prevenire), activitatea acestora fiind limitată doar la primirea copilului repatriat şi la asigurarea de suport pe termen redus. Astfel, există riscul ca funcţionalitatea centrelor să devină nulă, având în vedere că profesioniştii implicaţi în activitatea acestor centre primesc atribuţii în alte departamente ale direcţiei. Centrele vor exista doar ca spaţii şi numai pe hârtie, fiind iraţională şi costisitoare menţinerea unei echipe de specialişti fără un minim de activitate.

Lipsa opţiunilor strategice. ***P.s.*** se limitează la alegerea primei variante care îndeplineşte condiţiile optime pentru a deveni viabilă, fără a explora şi alte alternative. În acest caz, planul devine inutil atunci când condiţiile favorabile implementării se reduc. Dacă într-o localitate din mediul rural, primăria îşi construieşte ***p.s.*** pe baza previziunilor financiare, în condiţiile în care bugetul local depinde de taxele colectate de la un singur investitor major, există riscul ca, în cazul retragerii acestuia sau al simplului transfer al sediului social într-o altă localitate, proiecte importante ale comunităţii să fie abandonate din cauza reducerii sumelor încasate la bugetul local.

Neglijarea pregătirii mediului organizaţional şi a actorilor-cheie din organizaţie pentru ***p.s.*** În instituţiile unde predomină preocuparea pentru adecvarea la reguli şi proceduri, obiectivele de termen lung sunt abandonate în favoarea celor de termen scurt, valorile generale ale organizaţiei sunt subminate de existenţa unor subculturi organizaţionale predominante, iar ***p.s.*** are şanse reduse de a urmări în mod coerent un plan strategic. Dezvoltarea unei culturi organizaţionale în conflict cu misiunea instituţiei constituie un factor important de rezistenţă la schimbări de amploare, misiunea fiind definitorie în ***p.s.*** În cazul instituţiilor publice, este simptomatic deficitul exerciţiului abordării strategice. De aceea, implementarea unor planuri strategice naţionale poate viza mai mult decât atingerea scopului şi a obiectivelor generale propuse. Spre exemplu, în cazul PNAinc, o componentă importantă a impactului implementării a fost crearea mecanismelor şi a capacităţii instituţionale pentru ***p.s.***

▷ *Exemplu*:
CASPIS a promovat o nouă politică socială integrată, centrată pe un nou concept – promovarea incluziunii sociale –, depăşind abordarea fragmentară orientată exclusiv spre combaterea sărăciei şi a problemelor sociale critice. Au fost fixate priorităţile în cadrul problemelor sociale grave, cu dezvoltarea unor direcţii precise de acţiune. Deşi implementarea planului a fost parţială, ea a contribuit la cristalizarea unei noi culturi a intervenţiei şi acţiunii sociale (Zamfir, 2005).

Un alt rol important în ***p.s.*** revine misiunii instituţiei. Fără o misiune clar definită şi larg acceptată la nivelul *stakeholder*-ilor, instituţiei îi lipseşte cadrul general care modelează scopul şi obiectivele planurilor strategice. De cele mai mute ori, instituţiile publice tind să-şi construiască misiunea pe baza obligaţiilor impuse de legile care le reglementează activitatea, dar nu definesc în mod clar cine sunt şi ce vor să facă. Analiza aleatorie a misiunii unor instituţii publice de la nivel central ne arată că singurul motiv al existenţei acestora este cadrul legal în baza căruia au fost înfiinţate, ceea ce, de foarte multe ori, nu contrazice activitatea zilnică şi modul în care instituţia publică se adresează publicului. Pe de altă parte, simpla formulare a unei misiuni nu garantează schimbarea peste noapte a unei instituţii. În acest context, important este procesul de cristalizare a unei misiuni şi gradul de participare a *stakeholder*-ilor la formularea, dar şi acceptarea acesteia.

Adaptând septalogul lui Wilson la realitatea instituţiilor publice româneşti, am fi tentaţi să credem că eşecul ***p.s.*** este doar un stadiu similar celui consumat în domeniul managementului afacerilor. Din păcate, în realitate, nu există o cultură a ***p.s.***, fiind mai importantă redactarea unui document cu pretenţia de plan decât parcurgerea procesului de planificare. Implicarea în planificare este, de asemenea, slab încurajată la nivel executiv. Însă planul strategic nu este un instrument managerial minune care, odată elaborat, va indica foarte precis tipul şi succesiunea activităţilor necesare atingerii obiectivelor sau a misiunii instituţiei. Pe de altă parte, trebuie să admitem că domeniul strategiei are un cadru teoretic în stadiu incipient de dezvoltare, în ciuda interesului major acordat, mai ales în domeniul managementului afacerilor. Mintzberg *et al.* (1998) identifică în literatura dedicată strategiei nu mai puţin de 10 de şcoli cu perspective distincte (fragmentate şi limitate, consideră autorul) asupra structurii şi rolului acesteia. Accentul este orientat mai degrabă către diversificarea perspectivelor decât spre cristalizarea unui cadru teoretic comun. John Kay (1993) consideră că ***p.s.*** se află în stadiul medicinei dominate de credinţa că dezechilibrul umorilor este responsabil de îmbolnăvirea organismului. Macmillan şi Tampoe (2002), deşi admit că ***p.s.*** este un domeniu încă

insuficient explorat, atrag atenţia, citându-l pe Gary Hamel, că strategia nu este un concept care poate fi lesne analizat, tipologizat şi formulat în modele care pot garanta succesul. Metodele şi tehnicile de planificare sunt utile, dar insuficiente pentru a construi un plan strategic şi numai creativitatea poate asigura articularea elementelor unui plan. Rolul managerului, pe care îl vom aborda mai pe larg în secţiunile următoare, este esenţial în formularea strategiei. Macmillan şi Tampoe afirmă că strategia este un element al leadershipului şi o instituţie care se confruntă cu probleme la nivel decizional, (interimat, lider formal neacceptat etc.), chiar dacă funcţionează aparent normal, având mari dificultăţi în stabilirea unei strategii coerente pe termen lung.

Ce este planificarea strategică ?

P.s. trebuie înţeleasă ca proces, având ca obiectiv (Mercer, 1991) creşterea performanţei organizaţionale prin diagnoza nevoilor grupului-ţintă căruia i se adresează, stabilirea unor obiective organizaţionale şi identificarea etapelor necesare pentru atingerea acestor obiective. Însă nu orice obiectiv este strategic. Şi proiectele, planurile sau programele au obiective. Strategia presupune însă o perspectivă holistică a tuturor elementelor care pot influenţa implementarea planului strategic.

P.s. se diferenţiază şi de planificarea pe termen lung prin faptul că elementele externe care pot influenţa implementarea sunt mai puţin predictibile şi este asumată o dinamică necunoscută a acestora. Planurile pe termen lung mizează pe un grad înalt de predictibilitate şi au o structură mai rigidă la nivelul obiectivelor generale şi specifice şi al rezultatelor aşteptate, iar opţiunile alternative nu aduc schimbări fundamentale în implementarea acestora. Un alt element important al ***p.s.***, adesea ignorat în instituţiile publice, este efortul continuu de a produce decizii fundamentale care să asigure atingerea obiectivelor generale. A reduce procesul de planificare la elaborarea unui plan şi implementarea întocmai a acestuia înseamnă renunţarea la caracterul strategic. Planificarea presupune un proces continuu de monitorizare şi evaluare intermediară a implementării şi construirea de alternative strategice care, uneori, pot deturna fundamental conţinutul planului iniţial, în funcţie de rezultatele obţinute, dar şi dinamica factorilor relevanţi.

▷ *Exemplu* :
În ultimele decenii, din multiple surse, s-a deschis o nouă perspectivă a paradigmei problemelor cu soluţii multiple. Se poate identifica începutul dezvoltării capacităţii de a formula alternative. O presiune pentru căutarea unor alternative a fost generată de însuşi ciclul de adoptare a unei soluţii, implementarea ei şi eşecul/conştientizarea limitelor acesteia. Eşecul unei soluţii, într-un mediu de cunoaştere suficient de avansat, capabil să formuleze alternative, a dus la dezvoltarea unei noi tematici : construirea unor alternative (Zamfir, 2005).

Aria de adresabilitate este un alt element definitoriu al ***p.s.*** Spre deosebire de proiecte sau programe care ţintesc rezolvarea unui set de probleme clar definit (de cele mai multe ori punctuale), ***p.s.*** se referă doar la problemele fundamentale ale unei organizaţii sau colectivităţi.

O altă caracteristică importantă a ***p.s.*** se referă la prognoza principalilor factori care pot influenţa implementarea planului şi estimarea importanţei acestora. Adesea, instituţiile publice stabilesc orizontul de timp al ***p.s.*** în funcţie de resursele care pot fi alocate

pentru atingerea obiectivelor. Însă un astfel de tip de planificare are un caracter operaţional, fiind condiţionat de identificarea unor resurse sigure destinate atingerii unor obiective punctuale, pe termen scurt. Activitatea MEC în domeniul învăţământului preşcolar este un bun exemplu pentru importanţa realizării previziunii în planificare. Deşi ministerul are o serie de documente strategice care privesc şi învăţământul preuniversitar, maniera de intervenţie, în acest caz, este una de răspuns la o situaţie de criză. Dacă documentele strategice ale instituţiei ar fi parcurs un proces de planificare, în etapa de prognoză a principalilor indicatori şi factori relevanţi pentru domeniu ar fi fost prevăzută creşterea numărului de copii de vârstă preşcolară, cu suficient timp înainte pentru a suplimenta numărul de locuri. Analiza mediului extern are ca scop identificarea factorilor majori care pot influenţa implementarea ***p.s.*** Diagnoza mediului economic, politic, social, legislativ sau a celui tehnologic permite identificarea tendinţelor majore care pot afecta ***p.s.*** Analiza mediului intern este focalizată pe :

- buget ;
- resurse materiale (echipamente, spaţii) ;
- capacitate operaţională ;
- resurse umane ;
- servicii oferite ;
- sisteme de evaluare şi monitorizare existente.

Analiza priorităţilor *stakeholder*-ilor (Poister şi Streib, 1999) asigură ***p.s.*** legitimitatea intervenţiei, dar şi suportul necesar pentru reuşita implementării. Este evident însă că nu întotdeauna priorităţile se confundă cu problemele fundamentale cărora ar trebui să le răspundă ***p.s.*** Selecţia acestora va urmări obţinerea unui grad înalt de acceptare a planului strategic.

▷ *Exemplu* :
În 2001 a fost adoptată Legea-cadru privind sistemul naţional de asistenţă socială care punea bazele unei strategii de termen lung pentru organizarea şi funcţionarea acestuia. S-a dorit astfel corectarea unor deficienţe majore sesizate în sistemul instituţional : dispersia atribuţiilor către un număr mare de instituţii centrale, fără a exista o coordonare a acestora, şi adâncirea decalajelor dintre serviciile de la nivel local şi cel judeţean. În mare măsură, lipsa unor direcţii strategice globale a încurajat menţinerea acestor deficienţe astfel încât, aparent centrată pe priorităţile societăţii româneşti, dezvoltarea serviciilor a fost în mod excesiv subsumată unor obiective punctuale (dezinstituţionalizare, protecţia copiilor care muncesc, protecţia tinerilor care părăsesc centrele de plasament, copiii străzii etc.). Lipsit de o reţea de servicii primare, sistemul naţional de asistenţă socială nu-şi putea propune mai mult decât abordarea punctuală şi parţială a unor probleme aflate în stare critică. În acest context, MMSSF a ignorat opţiunea strategică a dezvoltării de servicii la nivelul autorităţilor locale (primare sau specializate) şi şi-a focalizat în continuare eforturile în direcţia abordării punctuale a problemelor care intră în sfera asistenţei sociale. Ca o consecinţă, la nivelul direcţiilor judeţene ale ministerului au fost preluate obiective care nu ţineau seama de priorităţile locale sau de dimensiunea problemei abordate. Spre exemplu, protecţia împotriva violenţei în familie, promovată insistent de MMSSF, a determinat reconsiderări semnificative în percepţia responsabililor de la nivel de judeţ cu privire la cele mai importante probleme sociale sau grupuri-ţintă pentru care

sunt necesare măsuri de protecţie. În 2004, victimele violenţei în familie au fost menţionate ca principale categorii în dificultate în cazul a 19 judeţe de către reprezentanţii DMSSF (sursa : baza de date ICCV, 2004), însă de numai 7,1% dintre reprezentanţii consiliilor locale din mediul urban (sursa : baza de date CASPIS, 2004). În acest context, derularea centralizată a unor programe de dezvoltare a serviciilor de asistenţă socială este supusă unui grad înalt de risc dat de neconcordanţa dintre nevoia reală sau cea percepută la nivelul unităţii de implementare şi scopurile şi obiectivele unităţii de management.

Nu în ultimul rând, ***p.s.*** asigură legătura între situaţia dată şi cea către care se tinde, iar deciziile luate privesc schimbări pe termen mediu şi lung (Mercer, 1991) şi sunt subsumate atingerii obiectivelor generale. Această caracteristică face diferenţa netă dintre un program sau proiect şi ***p.s.*** Activităţile nu sunt realizate într-o succesiune precisă, ci sunt definite opţiuni strategice care imprimă direcţia implementării planului. De aceea, în luarea deciziilor în cadrul planurilor strategice, se aplică principiul flexibilităţii (Allen, 1994), potrivit căruia, pe termen mai lung, cu cât un plan este mai flexibil, cu atât probabilitatea pierderilor determinate de evenimente neaşteptate este mai scăzută ; costul flexibilităţii trebuie apreciat în raport cu riscurile pe care le presupun angajamentele făcute în viitor.

Nivele de implementare a planurilor strategice

Nivelul la care este implementat planul strategic decide şi amploarea acestuia şi tipul de probleme cărora li se adresează. Dacă în cazul unei strategii iniţiate la nivelul unei instituţii centrale (minister) există, teoretic, condiţiile necesare unor schimbări fundamentale, la nivelul unei instituţii locale aflate în subordinea aceluiaşi minister, aplicarea unei strategii proprii este condiţionată de o serie de factori. De altfel, James L. Mercer descrie două nivele posibile ale implementării unui plan strategic :

- La nivelul unui organizaţii ca întreg – vizează ansamblul activităţii organizaţiei şi cuprinde obiectivele fundamentale şi opţiunile majore ale întregii organizaţii, antrenând întregul potenţial al acesteia. Un astfel de plan strategic necesită rezolvarea a numeroase probleme de coordonare între diferitele activităţi, de alocare a resurselor disponibile pentru diferitele activităţi, precum şi pentru diferitele domenii şi activităţi ale organizaţiei. Fundamentarea lor impune atât diagnoza stadiului de dezvoltare organizaţională, cât şi previziunea factorilor majori care pot influenţa implementarea planului.
- La nivel departamental – extinderea serviciilor, a grupurilor-ţintă sau a acoperirii teritoriale sunt doar câteva exemple. Astfel de planuri au obiective derivate şi opţiuni strategice de la nivelul diferitelor domenii ale activităţii organizaţiei. Acest tip de plan se caracterizează prin sferă de cuprindere şi complexitate mai reduse. De regulă, se concretizează în planuri sau programe pe domenii. O strategie de tip departamental poate fi adoptată, spre exemplu, la nivelul instituţiilor deconcentrate (de exemplu, Direcţie Generală de Muncă, Solidaritate Socială şi Familie).

Raportată doar la structura unei organizaţii, Mercer restrânge aria de utilizare a ***p.s.*** la domeniul instituţiilor publice. Există însă şi ***p.s.*** sectoriale care implică efortul a două

sau mai multe instituţii. Planul Naţional Antisărăcie şi promovare a incluziunii sociale, strategia de promovare a turismului, strategia de promovare a produselor româneşti sunt doar câteva exemple de astfel de planuri.

Concluzii

În sectorul public, utilizarea ***p.s.*** nu a cunoscut aceeaşi amploare ca în domeniile economic sau militar. James L. Mercer (1991) argumentează prin faptul că în sectorul public nu se regăsesc elemente esenţiale din domeniile în care ***p.s.*** este larg utilizată (competiţia sau confruntarea directă, cota de piaţă etc.). Pe de altă parte, o serie de particularităţi specifice sectorului public (bugetarea anuală, ciclurile electorale) obligă instituţiile publice să adopte mai degrabă planuri pe termen scurt decât planuri strategice. Parafrazându-l pe Del Borgsdorf[1], putem spune că, în cel mai fericit caz, durata unei ***p.s.*** pentru sectorul public este limitată la perioada unui ciclu electoral. Principala dificultate în sectorul public este perioada de implementare a unui ***p.s.*** Deşi, la nivelul simţului comun, adesea, sectorului public îi este atribuită stabilitatea, în vreme ce sectorul privat este caracterizat de flexibilitate, paradoxal, orizontul de timp pentru implementarea unei strategii este clar limitat în cazul sectorului public. Alegerile electorale şi posibilele schimbări în conducerea instituţiei publice, metodele inflexibile de alocare a bugetelor etc. limitează şansele implementării pe termen lung a unui plan strategic, dacă nu i se aduc modificări esenţiale. Nu trebuie însă ignorată lipsa unei culturi a ***p.s.*** în instituţiile publice. Eficienţei în redactarea de planuri i se opune, de cele mai multe ori, abandonarea acestora, managerii instituţiilor având înclinaţii minime pentru ***p.s.*** Este o realitate care, în mod cert, nu poate fi corectată cu acte normative sau adoptarea unor noi standarde manageriale.

Daniel ARPINTE

Planificare teritorială

Planificarea teritorială (***p.t.***) se referă la metodele utilizate de autorităţile publice pentru a modifica distribuţia populaţiei şi a activităţilor în spaţiu la diferite scări geografice. Vizează toate tipurile de planificare ce au legătură cu utilizarea terenurilor : planificare urbană, regională, inclusiv planuri naţionale sau internaţionale (de exemplu, la nivelul UE). În literatura de specialitate sunt vehiculate numeroase definiţii. Astfel, printre primele definiţii se numără cea din Carta Planificării Regionale/Spaţiale Europene (adoptată în 1983 în cadrul Conferinţei Europene a Miniştrilor Responsabili de Planificarea Regională), conform căreia ***p.t.*** oferă o dimensiune geografică politicilor economice, sociale, culturale şi de mediu, fiind totodată şi o „disciplină ştiinţifică, o tehnică administrativă şi o politică bazată pe o abordare interdisciplinară şi comprehensivă, direcţionată către o dezvoltare regională echilibrată şi către organizarea fizică a spaţiului în baza unei strategii generale” (1983, p. 2).

---

1. *City administrator*, Ann Arbor, Michigan.

În funcţie de obiectivele stabilite şi de nivelul spaţial de referinţă, ***p.t.*** poate fi în strânsă legătură cu dezvoltarea socială, tratată în special ca obiectiv ce trebuie realizat şi ca rezultat al procesului de planificare. Dacă procesul de planificare teritorială se adresează unei zone cu probleme sociale grave, etapele de rezolvare sunt similare componentelor unui proces de dezvoltare socială (aşa cum sunt descrise de Zamfir, 2006a, p. 26). Conform definiţiilor din studiile ONU, dezvoltarea socială pune accentul pe eradicarea sărăciei, promovarea ocupării şi integrarea socială, acestea devenind, în anumite state, obiective secundare ale ***p.t.***

Din perspectiva formatorilor de specialişti în acest domeniu, ***p.t.*** presupune valorificarea optimă a potenţialului economic şi natural, organizarea integrată a reţelelor de transfer de energie, informaţii, bunuri, persoane, construirea unei infrastructuri tehnologice a teritoriului, dezvoltarea sistemului de localităţi, distribuţia echitabilă a locaţiei industriale şi a dotărilor social-culturale. Planificarea presupune *coordonare între numeroase domenii* : distribuţia populaţiei, activităţile economice, habitatul, facilităţile publice, transportul, utilităţile, protecţia mediului. ***P.t.*** este un amestec de politici sociale, economice şi de protecţie a mediului.

În ceea ce priveşte conceptul de *planificare spaţială strategică* (PSS), la începutul anilor '60 au început dezbaterile legate de planificarea structurală între specialişti din Marea Britanie, Olanda, Franţa, Germania (vezi *planificare strategică*). Strategia nu înseamnă doar o viziune pe termen lung, ci şi interacţiune interinstituţională. Teoriile apărute în acea perioadă au fost marcate de o rapidă creştere economică şi demografică ce a generat un cadru pentru transformările spaţiale. În anii '80 a început etapa pătrunderii investitorilor privaţi ca primii actori neguvernamentali în procesul de planificare. Anii '90 au însemnat implicarea societăţii civile în ***p.t.*** PSS a cunoscut o revitalizare după 1995. PSS se referă la planificarea la nivel superior atât sub aspectul scării geografice (supralocal), cât şi al detalierii planurilor şi politicilor (principii generale de organizare a spaţiului). Pe termen lung, înseamnă că furnizează un cadru al politicilor spaţiale pentru un interval mai mare de 15-20 de ani. Planul strategic trebuie revăzut periodic. PSS nu se referă doar la instrumente, ci şi la un proces social prin care se reunesc persoane cu poziţii diferite, aflate în relaţii instituţionale diverse, pentru a participa la activităţile de planificare şi pentru a elabora strategii de management al schimbării teritoriale (Healey, 2003). Planul strategic trebuie să evidenţieze intenţiile privind dezvoltarea spaţială pentru a oferi direcţii şi justificare deciziilor cu impact spaţial şi pentru a trasa cadrul activităţilor tuturor actorilor din spaţiul respectiv (Preuss, 2003). Salet şi Faludi (2000), citaţi de Francesca Sartorio (2005), au identificat trei abordări actuale de bază ale acesteia :

- instituţională, care favorizează două direcţii : una orientată spre legitimizarea activităţii de planificare şi alta orientată spre instituţionalizare ca oportunitate pentru implementarea planurilor şi proiectelor ;
- interactivă, orientată spre crearea legăturilor public-privat pentru a îmbunătăţi performanţele planificării ;
- sociocrată, centrată pe incluziunea în societate.

Etapele ***p.t.*** sunt aceleaşi ca în orice proces de planificare strategică : definirea problemelor (inclusiv diagnoza problemelor), stabilirea obiectivelor, generarea alternativelor de soluţionare, evaluarea acestora, selectarea celor mai viabile soluţii, implementarea lor

şi asigurarea unui feedback prin monitorizare şi evaluare. În raportul cercetării *Model conceptual şi metodologic pentru stabilirea sistemului de relaţii specifice planificării strategice regionale în România din perspectiva dezvoltării durabile a zonelor funcţionale/metropolitane şi a aglomeraţiilor urbane* (volumul 1, 2004, p. 26), este citat modelul lui P. Kotler din 1999, conform căruia procesul planificării strategice este structurat în cinci etape : auditul/evaluarea situaţiei existente (care este starea regiunii/oraşului astăzi ?), viziunea şi obiectivele strategice (cum ar trebui să devină teritoriul în viziunea comunităţii ?), formularea politicilor de dezvoltare pe capitole de intervenţie, elaborarea planului de acţiune, controlul şi evaluarea.

În ceea ce priveşte factorii care influenţează rezultatele ***p.t.***, factorul politic ocupă un loc important, mai ales prin prisma faptului că autorităţile publice sunt responsabile de aceste activităţi. Totuşi, şi agenţiile private contribuie prin activităţile lor la organizarea spaţiului. Planificarea necesită o bună colaborare între diferitele niveluri ale guvernării (local, regional şi naţional). O condiţie importantă pentru reuşita politicilor de planificare este legată de participarea activă a populaţiei din teritoriul vizat. Este esenţial ca populaţia să fie informată şi consultată în toate etapele procesului de planificare, în calitate de beneficiar direct sau indirect.

P.t. reprezintă coordonarea strategică a deciziilor variate publice şi private (în general de investiţii) într-un spaţiu dat şi într-o perioadă de timp delimitată. De multe ori, asemenea definiţii nu explică ce se înţelege prin teritoriu. Acesta nu poate fi privit ca nelimitat/continuu, necesitând stabilirea unei scări geografice (un areal de distribuţie, un sistem de aşezări, o structură de fluxuri). Din punctul de vedere al organizării spaţiului, unii autori vorbesc de *sisteme teritoriale*, rezultate din interrelaţiile care se stabilesc între mediul natural şi mediile antropice : economic, construit, social şi psihologic (Ianoş, 2000, p. 24). În amenajarea spaţiului, analizele teritoriale pot fi întreprinse la macroscară (nivelul maxim de referinţă caracterizat prin cel mai mare grad de eterogenitate), mezoscară (unităţi administrative de diferite ranguri), microscară (nivelul cel mai detaliat). La nivelul unui cadru naţional de amenajare a teritoriului, cele trei scări pot corespunde nivelului naţional, regional, local. Astfel, de exemplu, regiunile geografice reprezintă un caz particular de sistem teritorial.

P.t. poate furniza soluţii pentru atenuarea problemelor sociale generate de deficitul de dezvoltare al unor regiuni/zone, de situaţiile de criză care se manifestă la nivel intranaţional şi intraregional (inclusiv cele generate de hazarde naturale şi antropice) sau de caracteristicile unor arii geografice cu probleme specifice (de exemplu, „zone cu handicap natural şi demografic”, aşa cum sunt denumite în „Agenda 2000” lansată în 1999 de Comisia Europeană). *Coeziunea teritorială*, înţeleasă ca distribuţia echilibrată a activităţilor la nivelul UE, vine în completarea coeziunii economice şi sociale. Dezechilibrele teritoriale vizate de obiectivul obţinerii coeziunii teritoriale se referă la discrepanţele de dezvoltare centru-periferie la nivelul sistemelor naţionale de localităţi urbane şi rurale (de la diferenţele oraş-zonă suburbană la zonele rurale complet izolate sau la diferenţele spaţiale dintre centrul şi periferia unui oraş, asociate cu probleme grave de excluziune socială).

Printre *obiectivele fundamentale ale* ***p.t.*** se numără :

- dezvoltarea socioeconomică echilibrată a regiunilor ;
- ameliorarea calităţii vieţii ;

- gestiunea responsabilă a resurselor naturale şi protecţia mediului ;
- utilizarea raţională a terenurilor.

Practica evidenţiază şi promovarea unor obiective specifice pentru zone cu caracteristici speciale : zone rurale predominant agricole, zone urbane cu probleme de creştere necontrolată, zone de graniţă, zone montane, regiuni cu probleme structurale, regiuni în declin, zone costiere etc. Acestea sunt încadrate, de multe ori, în categoria ariilor prioritare, definite ca subregiuni sau grupări de localităţi clar delimitate pentru a permite elaborarea şi implementarea unor programe specifice de dezvoltare economică, socială sau de mediu.

P.t. reprezintă o etapă importantă a managementului regional/urban, definit ca proces de dezvoltare, execuţie, coordonare şi evaluare a strategiilor integrate în conformitate cu politicile regionale/urbane formulate cu ajutorul actorilor relevanţi, fiind practic faza de implementare a deciziei în dezvoltarea regională/urbană.

Activitatea de planificare este ghidată de o serie de principii, definite ca declaraţii cu caracter general prezente în legile de planificare, în planurile de amenajare şi măsurile specifice.

Există şi teoreticieni sceptici care afirmă că ***p.t.*** este o disciplină a cărei identitate nu este pe deplin conturată. Klaus Kunzmann (2002) prezintă toate domeniile implicate în planificare (arhitectură, sociologie, ecologie, economie, ştiinţe politice, ştiinţe juridice, utilizarea terenurilor, urbanism), orbitând în jurul nucleului neconturat al disciplinei („nucleul invizibil, indefinibil şi aparent neesenţial al ***p.t.***").

Printre *limitele* ***p.t.***, în lucrările de specialitate sunt punctate :

- Tendinţa ***p.t.*** de a apela la imagini în scop consultativ sau educativ : triunghiul de aur Londra-Paris-Köln, pentagonul european Londra-Hamburg-München-Milano-Paris, Banana Albastră, regiunea Randstad din Olanda, Triunghiul saxon etc. Aceste zone de inovaţie şi creştere spontană sunt văzute ca furnizoare de avantaje economice pentru ariile sărace învecinate. John Parr (2005) afirmă că, deşi aceste imagini promovează dezvoltarea spaţială inegală, care nu este deloc un deziderat al ***p.t.***, totuşi sunt foarte vehiculate.
- Perioada de timp vizată în ***p.t.*** Orizontul de timp are implicaţii puternice asupra dimensiunilor schimbării preconizate.
- Dezagregarea spaţială. O cerinţă minimă pentru ***p.t.*** este disponibilitatea unui set rezonabil de unităţi teritoriale, cerinţă de multe ori greu de satisfăcut din cauza realităţilor practice trecute, tradiţiilor birocratice, costului mare al colectării datelor. La aceasta se adaugă problema generată de relaţia dintre unităţile administrative şi unităţile funcţionale (mai ales când ele nu se suprapun – de cele mai multe ori, cele administrative au fost create înaintea structurilor funcţionale).
- Cadrul administrativ în care trebuie să opereze ***p.t.*** De multe ori sunt mai multe departamente care au responsabilităţi specifice pe ***p.t.***, dar care au contacte minime unele cu altele, nefiind constrânse de deciziile celorlalte. ***P.t.*** poate avea loc la diferite nivele ierarhice, o multitudine de nivele conduce la procese consumatoare de timp şi la ineficienţă.

Există şi alte critici, conform cărora dezvoltarea sociospaţială actuală în Europa nu este influenţată de tradiţii culturale sau relaţii de comunicare, ci este determinată de forţe economice şi intervenţii politice (Jensen, 1997, p. 37).

Iniţiative europene recente

În statele membre UE, ***p.t.*** este definită ca un ansamblu de metode utilizate de sectorul public pentru a asigura organizarea raţională a teritoriului, protecţia mediului şi îndeplinirea obiectivelor economice şi sociale, pornind de la principiile dezvoltării durabile (Pascariu, 2001-2004, p. 86). *Perspectiva europeană de dezvoltare spaţială* (ESDP) este un document semnat în anul 1999 de statele membre UE în vederea obţinerii unei dezvoltări teritoriale echilibrate şi durabile la nivelul Uniunii. Regiunea urbană policentrică reprezintă ultimul exemplu al preocupărilor responsabililor europeni de planificare. Polii de creştere planificată au fost consideraţi ca declanşatori ai transformării economice profunde a modelului cultural al regiunii din care fac parte, deoarece determină dispersia beneficiilor generate de creşterea economică dinspre pol către aria înconjurătoare (Rodwin, 1961, *apud* Parr, 2005). În ultimul deceniu, regiunea urbană policentrică şi, în general, conceptul de policentrism au fost văzute ca un panaceu pentru problemele regionale şi urbane. Acestea sunt promovate şi în ESDP, deoarece pot furniza un suport fizic pentru reţelele transeuropene. *Conceptul policentric* vizează trei nivele distincte : crearea unor arii largi de integrare economică la scară globală, consolidarea unui sistem echilibrat pentru zonele metropolitane, clustere – grupări de oraşe, reţele urbane pe baza cooperării interurbane – şi suport pentru dezvoltarea oraşelor mici şi mijlocii din regiunile defavorizate, din cele predominant rurale şi din regiunile periferice.

CEMAT, un comitet format la nivelul Consiliului Europei din miniştrii Planificării din statele europene, a pregătit un document similar în anul 2000, care însă trasează direcţii de ***p.t.*** pentru tot teritoriul european.

Programul ESPON a fost lansat după elaborarea ESDP, fiind implementat în cadrul iniţiativei comunitare INTERREG III, şi are drept obiective :

- evidenţierea dinamicii teritoriale şi a dezechilibrelor apărute la nivelul regiunilor Europei ;
- aplicarea principiilor ESDP ;
- accentuarea dimensiunii teritoriale în politica de coeziune teritorială a UE ;
- crearea unei comunităţi ştiinţifice „teritoriale” europene.

În cadrul programului ESPON a fost reluat şi aprofundat conceptul coeziunii teritoriale, deoarece a fost considerat ambiguu, necesitând clarificare şi consistenţă logică (ESPON 3.2, 2006, p. 11). Raportul ESPON defineşte trei componente principale ale conceptului : calitate teritorială (cu accent pe managementul resurselor naturale, acces la servicii de interes general, calitatea mediului de viaţă şi muncă, reducerea disparităţilor interregionale de venit, diminuarea sărăciei şi excluziunii sociale, cooperarea între oraş şi zona adiacentă etc.), eficienţă teritorială (cu accent pe sistemul urban policentric, dezvoltarea reţelelor de oraşe, consumul de resurse : energie, apă, teren, transport durabil, servicii de comunicare, reducerea extinderii urbane necontrolate, atenuarea riscurilor de mediu etc.) şi identitate teritorială (cu accent pe conservarea moştenirii culturale, capital social, *know-how*-ul local, avantajul competitiv al fiecărui teritoriu, vocaţia teritorială).

Planificarea teritorială în România

Instrumentele de amenajare a teritoriului au fost reglementate prin Legea nr. 350 din 2001 şi sunt reprezentate de:

- Planul de amenajare a teritoriului naţional – PATN.
- Planul de amenajare a teritoriului judeţean – PATJ.
- Planul de amenajare a teritoriului zonal – PATZ.

La nivel teoretic, aceste documente au caracter de planificare strategică, deoarece ar trebui să integreze şi să coreleze strategiile sectoriale şi judeţene, să formuleze direcţiile de dezvoltare pentru perioade bine determinate, să beneficieze de suportul politic şi administrativ al autorităţilor. Planurile de amenajare trebuie să includă:

- identificarea elementelor care condiţionează dezvoltarea cu evidenţierea problemelor şi disfuncţionalităţilor (pornind de la setul de „indicatori de analiză şi evaluare" şi de la componentele caracteristicilor economico-sociale, grupate pe domenii);
- diagnoza problemelor şi evaluarea decalajului dintre situaţia actuală şi cea anticipată şi dorită pentru orizontul stabilit;
- strategia de dezvoltare spaţială şi programul de măsuri.

PATN reprezintă sinteza programelor strategice şi sectoriale pe termen mediu şi lung pentru teritoriul naţional şi este compus, deocamdată, din cinci secţiuni: căi de comunicaţie, apă, zone protejate, reţeaua de localităţi şi zone de risc natural. Secţiunile privind spaţiul rural, educaţia şi turismul vor fi finalizate până la sfârşitul anului 2007.

Planul Naţional de Dezvoltare (PND) 2007-2013 asigură fundamentarea cererii României de finanţare a programelor de dezvoltare din fondurile UE. Uniunea Europeană utilizează PND pentru evaluarea şi localizarea fondurilor financiare acordate României. Una dintre cele şase priorităţi ale acestui plan se referă la sprijinirea dezvoltării echilibrate a tuturor regiunilor ţării, concretizând principiile ESDP. Printre problemele semnalate se numără: gradul redus de atractivitate a regiunilor, declinul activităţilor economice manifestat prin decuplarea unor zone de la procesul de creştere economică (zone miniere, zone rurale predominant agricole, zone tradiţional subdezvoltate, centre monoindustriale), procesul greoi de descentralizare a responsabilităţilor administrative (servicii municipale, servicii de educaţie şi sănătate).

Pe baza PND a fost elaborat în 2006 *Cadrul Strategic Naţional de Referinţă* (CSNR), ca instrument de direcţionare a surselor de finanţare naţionale, comunitare şi de alt tip, pentru perioada 2007-2013. Dacă, până acum, amenajarea teritoriului a fost tratată separat faţă de planificarea economică, CSNR subliniază importanţa dimensiunii teritoriale în programarea fondurilor structurale şi necesitatea corelării domeniului amenajării teritoriului cu cel al politicii de dezvoltare regională. Un prim demers în acest sens a fost realizat în 2005 prin elaborarea şi aprobarea conceptului strategic de dezvoltare spaţială şi reintegrare în structurile spaţiale europene (2007-2025).

Tabelul nr. 1
Planificarea teritorială în România

Nivel	Instrumente de planificare/ Planuri strategice	Observaţii
Naţional	CSNR Planul de amenajare a teritoriului naţional (PATN) Planul Naţional de Dezvoltare (PND)	Obiectivele teritoriale au fost preluate în Conceptul Naţional de Dezvoltare Spaţială (iniţiat în 2005).
Regional	Planul de dezvoltare regională	Este elaborat de Agenţiile de Dezvoltare Regională şi aprobat de Consiliile de Dezvoltare Regională.
Judeţean	Planul de amenajare a teritoriului judeţean (PATJ)	Este elaborat sub coordonarea Consiliului Judeţean.
	Programul de dezvoltare economică şi socială a judeţului	Este elaborat sub coordonarea Prefecturii.
	Planul judeţean antisărăcie şi promovarea incluziunii sociale (până în 2005) înlocuit de *Planul judeţean din domeniul incluziunii sociale şi protecţiei sociale* (începând cu 2007)	Este elaborat sub coordonarea Consiliului Judeţean.
		Este elaborat sub coordonarea Prefecturii.
Zonal	Planul de amenajare a teritoriului zonal (PATZ)	De exemplu, zona metropolitană a Bucureştiului, zona periurbană a municipiului Târgu-Mureş.
Local	Planul urbanistic general (PUG)	PUG cuprinde analize, reglementări şi regulamentul local de urbanism pentru întregul teritoriu administrativ al unităţii de bază (intravilan şi extravilan) şi stabileşte norme generale, pe baza cărora se elaborează ulterior în detaliu, la scară mai mică, PUZ-urile şi PUD-urile.
	Planul urbanistic zonal (PUZ)	PUZ are caracter de reglementare specifică detaliată a dezvoltării urbanistice a unei zone din localitate (pentru toate funcţiunile : locuire, servicii, producţie, circulaţie, spaţii verzi, instituţii publice etc.) şi asigură corelarea dezvoltării urbanistice complexe a zonei cu prevederile PUG-ului localităţii din care face parte.
	Planul urbanistic de detaliu (PUD)	PUD-ul reprezintă documentaţia prin care se asigură condiţiile de amplasare, dimensionare, conformare şi servire edilitară a unuia sau mai multor obiective, pe o parcelă, în corelare cu funcţiunea predominantă şi vecinătăţile imediate.

Pe lângă documentele menţionate, autorităţile publice româneşti au elaborat şi alte documente sectoriale, luând în considerare şi dimensiunea regională : planurile regionale de acţiune pentru ocuparea forţei de muncă, planurile regionale de acţiune pentru dezvoltarea învăţământului profesional şi tehnic etc.

Atât PND-ul, cât şi PATN-ul conţin obiective generale cu valenţe sociale : de la îmbunătăţirea condiţiilor de viaţă în localităţile urbane şi rurale la dezvoltarea economică şi socială echilibrată a regiunilor şi zonelor ţării. Cu toate acestea, nu este evidenţiată suficient de clar legătura cu strategiile/programele sectoriale din domeniul social, chiar dacă armonizarea la nivelul întregului teritoriu a politicilor economice, sociale, ecologice şi culturale, stabilite la nivel naţional şi local, este scopul de bază al amenajării teritoriului conform prevederilor legislative.

Conceptul Naţional de Dezvoltare Spaţială (CNDS) integrează obiectivele CSNR şi PATN, ţinând cont şi de reglementările UE în domeniu, inclusiv de recomandările legate de coeziunea teritorială conţinute în Strategia Lisabona/Göteborg din 2004. Obiectivele operaţionale rezultate în urma procesului de elaborare a CNDS privesc creşterea accesibilităţii tuturor regiunilor în raport cu UE, creşterea accesului la cunoaştere şi a capacităţii de inovare, întărirea reţelei urbane principale prin distribuţia spaţială a terţiarului superior, consolidarea reţelei de localităţi şi creşterea calităţii vieţii urbane, continuarea procesului de urbanizare şi o nouă relaţie urban-rural, protejarea şi punerea în valoare a patrimoniului natural şi construit şi protecţia faţă de riscurile naturale.

Din păcate, în România, obiectivele ce vizează dezvoltarea socială nu sunt integrate suficient în politica de planificare a teritoriului. Abordarea teritorială cu relevanţă în domeniul dezvoltării sociale, exprimată în PND 2007-2013 sub forma unui obiectiv de sine stătător, se rezumă la menţionarea zonelor cu probleme de dezvoltare pentru care sunt formulate obiective care vizează, în principal, sprijinirea economiilor regionale/ locale afectate de restructurarea industrială sau tradiţional subdezvoltate ori consolidarea reţelei de centre urbane cu potenţial de dezvoltare, care ar contribui la diminuarea disparităţilor rural-urban. O explicaţie pentru acest lucru poate fi şi faptul că documentele europene menţionate şi care au stat la baza elaborării celor româneşti nu pun un accent deosebit pe dimensiunea socială a dezvoltării teritoriale, cu excepţia unor aspecte legate de excluziunea socială urbană.

Alte puncte slabe ale ***p.t.*** în România se referă la coordonarea parţială a planurilor şi programelor care vizează obiective teritoriale, caracterul lent al procesului de pregătire a planurilor regionale/judeţene/locale, cauzat de resursele umane, tehnice, financiare insuficiente, nefinalizarea procesului de descentralizare administrativă, care determină necesitatea modificării unor componente ale planificării, lipsa cooperării între actorii implicaţi în procesul de planificare, slaba dezvoltare a sistemului de monitorizare şi evaluare pentru politicile şi programele de planificare/dezvoltare spaţială, precum şi la faptul că programele de educaţie superioară în domeniu, oferite de instituţiile de învăţământ superior, nu au un caracter interdisciplinar.

Amalia VÎRDOL

Politici publice

Domeniul de cercetare al **politicilor publice** (***p.p.***) reprezintă un domeniu hibrid, de graniţă între mai multe discipline „clasice”, precum ştiinţa politică, sociologia, ştiinţa juridică sau economia. În ceea ce priveşte tehnicile şi metodele de cercetare utilizate, acestea sunt împrumutate din diverse discipline sociale şi adaptate nevoilor de instrumentar specifice analizei de ***p.p.***

Până prin anii ’60, ştiinţa politică nu era interesată în mod special de studiul a ceea ce se întâmplă în interiorul guvernului şi de studiul mecanismelor guvernării. Lucrările de specialitate analizau extensiv procesul electoral, organizaţiile politice, conceptele-cadru din ştiinţa politică etc. După anii ’60, creşte interesul pentru a afla ce se petrece în interiorul guvernului, sporeşte preocuparea pentru creşterea eficienţei deciziilor în materie de alocare a fondurilor publice şi, de aici, interesul pentru studierea manierei în care se iau deciziile politico-administrative.

La începutul anilor ’50, Harold D. Laswell a fost primul care a formulat conceptul de ştiinţă a ***p.p.*** (*policy science*). Această disciplină propunea o nouă abordare a analizei activităţii guvernamentale, punând accentul pe necesitatea îmbunătăţirii informaţiei care intra în activitatea guvernamentală şi a informaţiei pe care o avem despre munca guvernamentală. Laswell îşi focusează analiza pe caracteristicile procesuale ale ***p.p.***, oferind prima schemă secvenţială de analiză a ***p.p.*** El stabileşte „o hartă conceptuală care trebuie să servească drept ghid în efortul de a obţine o imagine generală asupra fazelor majore care caracterizează orice act colectiv”. Laswell stabileşte şapte faze ce caracterizează paradigma procesului constitutiv al ***p.p.*** :

- înţelegere ;
- promovare ;
- prescriere ;
- invocare ;
- aplicare ;
- finalizare ;
- evaluare.

Schema de analiză secvenţială propusă de Laswell îşi păstrează şi astăzi pertinenţa, ea fiind preluată, prelucrată, dezvoltată de alţi autori care i-au urmat. Foarte mulţi autori au fost atraşi de această schemă secvenţială, care distinge şi analizează diversele etape constitutive ale procesului ***p.p.*** Multe manuale de ştiinţă a ***p.p.*** utilizează schema secvenţială, punând accentul pe caracterul procesual în paradigma explicativă a funcţionării ***p.p.*** Volumele lui Charles Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, sau James Anderson, *Public Policy Making*, sunt printre primele manuale de ***p.p.*** care au consacrat această abordare secvenţială, în etape. De asemenea, acestea au fost şi primele manuale „generaliste”, fiind urmate de o serie de lucrări care se concentrau prioritar pe o anumită secvenţă. Diverşi autori au pus accentul în cercetările lor pe chestiuni legate de identificarea problemelor şi înscrierea lor pe agenda politică sau pe problematica implementării sau evaluării de ***p.p.***

Domeniul ***p.p.*** (cercetarea şi analiza în domeniu) poate fi definit foarte bine ca ocupându-se de studiul deciziilor politico-administrative de alocare a diverselor forme de

resurse (materiale, financiare, de *know how*, simbolice). ***P.p.***, obiectul de studiu al disciplinei în cauză, reprezintă acţiunile realizate de către guvern (central sau local) ca răspuns la problemele care vin dinspre societate. Vorbim despre ***p.p.*** atunci când o autoritate publică, centrală sau locală, încearcă prin intermediul unui program de acţiune coordonat să modifice mediul economic, social, cultural al actorilor sociali. Obiectul acestei discipline cunoaşte definiţii variate, care însă cad de acord asupra unui aspect esenţial : ***p.p.*** sunt efectul deciziilor luate de guvernanţi.

Elementele-cheie ale analizei ***p.p.*** sunt : *decizia politică*, luată de *actorii politici*, de a utiliza anumite *mijloace* pentru a rezolva o *problemă*.

Decantând definiţia de mai sus, rezultă o serie de elemente care dau consistenţă unei ***p.p.*** În primul rând, o ***p.p.*** este formată dintr-un ansamblu de măsuri concrete, care dau substanţă ***p.p.*** Traseul constitutiv al unei ***p.p.*** este punctat de diverse decizii. Deci, un al doilea element este dat de faptul că o ***p.p.*** se defineşte prin aceste decizii, forme de alocare a resurselor, a căror natură este mai mult sau mai puţin autoritară şi în care coerciţia este mereu prezentă. În al treilea rând, o ***p.p.*** se înscrie „într-un cadru general de acţiune", ceea ce ne permite să distingem între o ***p.p.*** şi simple măsuri izolate. În acest cadru de actiune, o ***p.p.*** are obiective şi scopuri precizate, stabilite în funcţie de valori, norme şi interese. Acesta ar fi al patrulea element. Iar ultimul, al cincilea, este dat de faptul că o ***p.p.*** are un public, adică indivizi şi grupuri a căror situaţie este afectată de deciziile luate în cadrul ***p.p.*** în cauză.

Studiul ***p.p.*** ne oferă o înţelegere a cauzelor şi consecinţelor deciziilor de ***p.p.*** şi îmbogăţeşte astfel cunoaşterea noastră asupra societăţii. Studiile de ***p.p.*** ne ajută să înţelegem mai bine legăturile dintre condiţiile sociale şi cele economice într-o societate dată, răspunsul pe care sistemul politic îl oferă acestor condiţii, efectele (dacă există) pe care activităţile guvernamentale le au asupra acestor condiţii.

O altă zonă interesantă a studiului ***p.p.*** ne conduce către analizele profesionale de ***p.p.***, realizate pentru a înţelege cauzele şi consecinţele deciziilor de ***p.p.*** Aceste analize au o dimensiune practică şi normativă foarte puternică, reprezentând o aplicare concretă a ştiinţelor sociale la rezolvarea unor probleme sociale concrete. Cunoaşterea factuală a realităţilor sociale reprezintă baza pentru diagnosticarea stării societăţii. Orice societate îşi propune anumite scopuri, iar studiul ***p.p.*** poate ajuta la realizarea acestora prin formularea unor studii profesionale de tipul „dacă... atunci", permiţând monitorizarea mai bună între ceea ce ne-am propus şi mijloacele utilizate pentru atingerea scopurilor.

Studiile de ***p.p.*** au şi un rol foarte important în „alimentarea" discuţiilor politice cu informaţii structurate. Exercitarea acestui rol de către comunitatea ştiinţifică conduce la dezvoltarea nivelului de informare al cetăţenilor pe teme de interes public şi aflate în dezbatere publică (sau vizând dezbaterea publică), îmbunătăţeşte calitatea dezbaterii pe teme de politică publică prin structurarea pe baze factuale, analizate ştiinţific, a unor opţiuni de decizie politică, ridică nivelul (calitatea) dezbaterii politice în legătură cu „politicile corecte" care trebuie adoptate pentru a duce la îndeplinire „scopurile corecte" negociate şi stabilite politic.

Toate elementele menţionate mai sus nu trebuie să ne conducă la ideea că analiştii de ***p.p.*** se substituie cumva factorilor de decizie politică. Rolul analistului de ***p.p.*** este acela de a asista (ajuta) la luarea unei decizii politice informate, limitându-se la analiză şi consiliere. Analistul de ***p.p.*** explică cauzele şi consecinţele diverselor acţiuni de politică guvernamentală şi nu prescrie tipuri de decizie. A analiza acţiunile factorilor de decizie

guvernamentală şi consecinţele acestor acţiuni asupra mediului societal nu echivalează cu a prescrie ce trebuie să facă aceşti factori de decizie.

Studiile de ***p.p.*** au, prin definiţie, o valoare practică. În primul rând, studiile de ***p.p.*** pot să ofere descrieri ale acţiunii guvernamentale în diverse zone de politică sectorială (politică socială, protecţia mediului, sănătate, politică fiscală, apărare etc.). Aceste studii ne oferă o bază factuală de informaţie indispensabilă pentru orice efort realist şi coerent de gestiune a unei societăţi.

Nu mai puţin, studiile de ***p.p.*** ne ajută să interogăm cauzele, factorii determinanţi în stucturarea ***p.p.*** Putem înţelege de ce o anumită ***p.p.*** are un anume profil, şi nu altul. Putem înţelege de ce guvernele iau anumite decizii în contexte specifice. Putem să ne interogăm asupra efectelor pe care politicile instituţionale, procesele şi comportamentele le au asupra ***p.p.*** Altfel spus, putem să studiem cauzele ***p.p.***, politicile fiind considerate variabile dependente, iar factorii politici, sociali, culturali variabile independente.

Studiile de ***p.p.*** ne oferă informaţii şi despre consecinţele, impactul deciziilor de ***p.p.*** asupra societăţii (sau comunităţii vizate). Aici avem de-a face cu o zonă foarte specializată a studiilor de ***p.p.***, aceea a evaluării de ***p.p.*** Putem vedea dacă deciziile de ***p.p.*** au generat sau nu o schimbare în condiţia iniţială a grupului-ţintă, dacă această schimbare este cea intenţionată sau nu. Putem analiza dacă deciziile de ***p.p.*** au antrenat schimbări la nivelul instituţiilor publice, al celor politice sau al procesului politic în general.

Realizarea ***p.p.*** reprezintă un proces complex, în care interacţionează diverse persoane şi organizaţii, interesate de rezultatul final al procesului de decizie. Aceste persoane şi grupuri sunt implicate în procesul ***p.p.***, încercând prin diverse mijloace să influenţeze decizia finală care aparţine întotdeauna instituţiilor guvernamentale. Instituţiile guvernamentale, actori principali ai procesului de ***p.p.***, se găsesc în permanenţă sub presiunea persoanelor şi grupurilor care încearcă să orienteze decizia de alocare de resurse publice conform propriilor interese. De aici, importanţa pe care trebuie s-o acordăm creşterii capacităţii guvernului de a realiza ***p.p.*** de calitate, conform intereselor majore ale societăţii. În ultimii ani, asistăm şi în România la structurarea eforturilor de a creşte performanţa administrativă şi de realizare a ***p.p.***, punând accentul pe elemente de gestionare şi coordonare a procesului decizional. În anul 2000, a fost creată Unitatea de Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului, structură administrativă cu sarcini specifice în domeniul modernizării practicii ***p.p.*** în România. Problemele identificate de această structură administrativă specializată, precum şi posibilele soluţii pentru aceste probleme se regăsesc într-un document integrator publicat în 2006 şi intitulat „Strategia pentru îmbunătăţirea sistemului de elaborare, coordonare şi planificare a ***p.p.*** la nivelul administraţiei publice centrale”. Alături de problemele specificate în strategie, odată cu integrarea României în UE, apare o altă provocare majoră, legată de structurarea unui proces coerent şi eficace de coordonare a procesului de ***p.p.*** din România cu procesul ***p.p.*** de la nivel european. Funcţionalitatea acestui nou sistem de coordonare va creşte şansele României de a participa cu succes, în mod activ şi informat, la procesele de luare a deciziilor de la nivel european, urmărind interesul naţional şi având o capacitate sporită de a contribui la procesul de decizie în materie de politici europene.

Mihaela LAMBRU

Politici sociale

Politicile sociale (***p.s.***) sunt parte integrantă a politicilor publice. Politicile publice, în ansamblul lor, sunt definite ca pachete structurate de măsuri, activităţi şi programe îndreptate către realizarea unor obiective. Ele reprezintă instrumentele operaţionale prin intermediul cărora statul şi guvernele/autorităţile locale intervin într-un anumit domeniu şi urmăresc realizarea anumitor obiective de interes public. Politicile publice vizează toate domeniile relevante pentru funcţionarea unei societăţi, astfel încât acestea pot fi clasificate în *politici sectoriale*, în funcţie de domeniul în care se constituie : politici economice, politici demografice, politici fiscale, politici salariale, politici sociale, politici în domeniul protecţiei mediului înconjurător, politici de urbanizare etc.

În cadrul politicilor publice, ***p.s.*** se constituie ca un corp distinct de politici, cu toate că şi acestea, la rândul lor, pot fi clasificate în mai multe categorii de politici sectoriale. Însă ceea ce le uneşte sunt obiectivele generale cărora le sunt subsumate. ***P.s.*** îşi propun satisfacerea unor nevoi umane – mai mult sau mai puţin elementare – de protecţie socială, educaţie, sănătate, locuire şi, în general, creştere a bunăstării sociale, prin intermediul redistribuirii în cadrul societăţii a resurselor considerate a fi relevante (bani, servicii, timp etc.). Pe de o parte, politicile sociale se constituie ca soluţii : 1. la problemele sociale, în general (ale unor grupuri sociale vulnerabile) şi la cele specifice în particular ; 2. în vederea respectării drepturilor sociale definite şi constituite la nivel politic. Pe de altă parte, ele îşi propun creşterea bunăstării societăţii, prin promovarea şi susţinerea consumului anumitor bunuri şi servicii valorizate social (precum serviciile educaţionale, de sănătate, cele adresate familiei şi copilului). Pe scurt, obiectivele ***p.s.***, adică *obiectivele sociale*, vizează protecţia socială a diferitelor categorii sociale, bunăstarea individuală şi colectivă.

Deşi *protecţia socială* este cel mai evident rezultat al ***p.s.***, aceasta se poate realiza pe mai multe căi. Statul şi autorităţile publice locale, prin intermediul ***p.s.*** pe care le promovează, este doar *unul dintre furnizorii bunăstării individuale*. Alţi „furnizori" de bunăstare într-o societate sunt : a) piaţa muncii ; b) proprietatea individuală ; c) organizaţiile nonguvernamentale ; d) familia ; e) reţelele sociale bazate pe întrajutorare reciprocă ; f) Biserica. Importanţa relativă a acestor structuri sociale depinde de ideologia adoptată de stat, de cultura politică şi civică a unei societăţi şi, nu în ultimul rând, de istoria unui stat.

Elemente de istorie a politicilor sociale

Istoria ***p.s.*** se suprapune cu istoria statului care îşi asumă o responsabilitate în domeniul social, a statului conştient de funcţia sa socială. Momentul naşterii ***p.s.*** ca politici structurate, coerente şi concertate de realizare a unor obiective cu caracter social se plasează în perioada de consolidare a statului naţional. T.H. Marshall consideră că istoria statului social se suprapune, în mare parte, cu istoria constituirii şi definirii drepturilor sociale. Drepturile sociale reprezintă, în accepţiunea autorului, ultima categorie de drepturi ce se constituie în cadrul statului modern. Dacă drepturile economice şi politice

se constituie şi se generalizează în secolul al XVIII-lea, respectiv spre sfârşitul secolului al XIX-lea, drepturile sociale prind contur abia în secolul XX. Drepturile sociale sunt mai vag definite decât cele economice şi politice, ele fiind cuprinse pe o plajă foarte largă, de la dreptul la o minimă securitate financiară la incluziune socială şi dreptul la un trai decent, în concordanţă cu standardele predominante la nivelul societăţii.

Ce presupun politicile sociale?

Necesitatea existenţei unor ***p.s.*** se fundamentează pe recunoaşterea necesităţii intervenţiei statului în economie. Dacă necesitatea existenţei unor politici publice care să corecteze deficienţele pieţei poate fi argumentată din perspectiva modelelelor economice, gradul în care e necesară intervenţia statului este o problemă normativă, morală. Care este gradul de intervenţionism adecvat şi ce tipuri de intervenţii sunt necesare – iată întrebări ale căror răspunsuri depind de *modelele de justiţie (echitate) socială* la care aderă o societate.

Modelele de justiţie socială stau la baza formulării ideologiilor politice şi la definirea – în termeni operaţionali – a obiectivelor sociale generale. Formularea obiectivelor în termeni operaţionali (deci măsurabili) impune, cu necesitate, depăşirea nivelului valoric-normativ şi utilizarea unor *metode empirice de diagnoză* a problemelor sociale concrete şi de evaluare a intervenţiilor proiectate. În lipsa unor abilităţi de analiză empirică sistematică, ***p.s.*** – în măsura în care pot fi formulate în termeni operaţionali – vor funcţiona „în gol”. „A şti cum să intervii presupune, aşadar, a şti cu precizie (în termeni operaţionali) asupra a ce vrei să intervii şi cine (ce categorii de indivizi) face obiectul intervenţiei tale. A «măsura» şi compara indivizii între ei în ceea ce priveşte bunăstarea lor impune deci definirea şi operaţionalizarea *conceptelor de nevoie umană şi bunăstare socială*” (Pop, 2005, p. 10).

Odată operaţionalizate obiectivele sociale, este necesară cunoaşterea *instrumentelor concrete de intervenţie*, în vederea realizării acestora. Redistribuirea bunăstării prin intermediul politicilor şi programelor concrete presupune formularea unor tipuri de beneficii, servicii, subvenţii şi gratuităţi. Principalele pârghii de intervenţie ale statului în vederea redistribuirii bunăstării sunt pârghiile financiare (taxare/impozitare şi finanţare) şi programele sociale – beneficii (monetare sau non-monetare), servicii şi subvenţii – de tip asiguratoriu şi neasiguratoriu.

Pentru a sintetiza, putem spune că ***p.s.***, ca răspuns la limitele pieţei economice, depind nu numai de sistemul valoric şi normativ ce le justifică existenţa, dar şi de modul de definire a conceptelor-cheie în baza cărora operează (sărăcie, bunăstare individuală, bunăstare socială), de modul de operaţionalizare a obiectivelor sociale generale şi de tipul de evaluare utilizată în analiza impactului acestora, de instrumentele concrete de redistribuire a bunăstării. Toate aceste elemente – un mixt între elemente de ordin moral şi de natură tehnică – sunt esenţiale pentru definirea, proiectarea şi analiza ***p.s.***

O ultimă etapă, dar la fel de importantă, a formulării ***p.s.*** este identificarea actorilor sociali ce pot fi implicaţi în implementarea, susţinerea şi finanţarea ***p.s.*** O ***p.s.***, oricât de bine proiectată, poate fi un eşec dacă nu este definită şi în funcţie de contextul instituţional şi legislativ concret, de capacităţile actorilor sociali ce o implementează. În plus, ***p.s.*** trebuie să fie inteligibilă, aplicabilă şi să prevină posibilitatea abuzurilor, pentru a fi fezabilă, eficace şi eficientă.

O tipologie a politicilor sociale

În funcţie de modul în care este definită bunăstarea socială şi de elementele considerate a fi constitutive pentru aceasta, statul redistribuie, prin intermediul diferitelor ***p.s.***, bunurile materiale şi nemateriale considerate a fi a relevante şi valorizate sub aspect social, ca, de exemplu, banii, educaţia, sănătatea, locuirea.

O primă clasificare a ***p.s.*** urmează o logică funcţionalistă, ducând la identificarea mai multor categorii de *politici sectoriale* : politicile în domeniul sănătăţii, educaţiei, locuirii, asistenţei sociale, asigurărilor sociale, şomajului, politicile de protecţie a persoanelor cu dizabilităţi, politicile de protecţie a copilului şi familiei, protecţia victimelor unor abuzuri, protecţia imigranţilor etc. Toate aceste categorii de politici au un caracter social, în măsura în care vizează o redistribuire a bunăstării la nivelul societăţii.

O a doua tipologie vizează modalităţile concrete şi condiţiile de realizare a acestei redistribuiri. Din această perspectivă, ***p.s.*** se împart în *politici de tip asiguratoriu* şi *non-asiguratoriu*.

Politicile de tip asiguratoriu presupun condiţionarea acordării unor beneficii sau servicii de contribuţie. În cazul sistemelor de asigurări sociale, contribuţia este obligatorie pentru toţi cei ce au venituri din muncă. Ele au la bază principiul solidarităţii sociale în faţa riscurilor. Solidaritatea socială este definită ca o formă de interdependenţă ce nu se reduce la o simplă reciprocitate bazată pe interesele imediate ale indivizilor. Aceasta, în funcţie de expresia concretă pe care o dobândeşte, poate fi intra- sau intergeneraţională şi s-a constituit, din punct de vedere istoric, ca reacţie la riscurile şi incertitudinile asociate economiilor moderne. Extinderea şi generalizarea riscurilor la nivelul întregii colectivităţi a dus, progresiv, la apariţia unor forme generalizate de asumare a acestor riscuri. Astfel, apar sistemele de asigurări sociale.

Din perspectivă istorică, sistemele de tip asiguratoriu au fost introduse de către cancelarul celui de-al Doilea Reich, Otto von Bismarck. Deşi intenţia sa nu a fost de a dezvolta o formă de solidaridate socială, ci de a evita conflictele de clasă într-o perioadă de industrializare rapidă a economiilor europene, concomitent cu menţinerea diferenţelor de clasă şi a puterii monarhiei, sistemul iniţiat de acesta pune bazele statului modern prin reformele instituţionale şi organizatorice pe care le iniţiază.

Principalul sistem asiguratoriu îl reprezintă sistemul de pensii publice. În mod tradiţional, beneficiile, proporţionale cu contribuţiile, sunt acordate într-un sistem de tipul *Pay-as-You-Go* : actualii contribuabili plătesc pentru generaţia de beneficiari (pensionarii). Un sistem alternativ este cel al capitalizării contribuţiilor, printr-un sistem de fonduri de pensii administrat de sectorul privat, dar controlat de către stat. Contribuţiile sunt direcţionate către un fond special, separat de bugetul de stat, administrat, cel mai adesea, în regim tripartit : reprezentanţi ai statului, sindicatelor şi patronatelor.

Alte sisteme de tip asiguratoriu sunt sistemul de şomaj şi sistemul de servicii de sănătate. Dacă sistemul de pensii şi cel de şomaj oferă, cel mai adesea, individului o protecţie proporţională cu contribuţia sa, sistemul de asigurări de sănătate se întemeiază pe principiul „de la fiecare după posibilităţi, pentru fiecare după nevoi”.

Politicile de tip non-asiguratoriu (sau *non-contributiv*) se caracterizează prin faptul că acordarea beneficiilor sau serviciilor sociale nu depinde de o contribuţie prealabilă a

individului. Politicile de tip non-asiguratoriu se împart, la rândul lor, în *politici de tip universalist/categorial* şi în *politici de asistenţă socială (selective)*.

- *Politicile universaliste* sunt adresate tuturor indivizilor dintr-o societate (precum educaţia obligatorie, alocaţia pentru copii), în timp ce *beneficiile şi serviciile categoriale* se adresează unor categorii de indivizi considerate vulnerabile (de exemplu, mame singure, persoane cu dizabilităţi, tineri sub 25 de ani, studenţi) sau valorizate social (de exemplu, copiii, familiile cu copii). Prin urmare, criteriul de eligibilitate are la bază apartenenţa la o anumită categorie, indiferent de caracteristicile particulare ale indivizilor (de exemplu, cu venituri ridicate sau scăzute). Beneficiile, serviciile sau subvenţiile sunt acordate, în acest caz, doar în baza dovezii de apartenenţă la categoria definită ca făcând obiectul respectivei politici.
- Asistenţa socială (sau programele selective) – cea de-a doua componentă a politicilor de tip non-asiguratoriu – se focalizează numai asupra celor consideraţi a fi „în nevoie”, deci asupra segmentului celui mai defavorizat al unei societăţi/comunităţi : săraci sau persoane cu risc crescut de a atinge pragul de sărăcie (familii dezorganizate, familii în care există riscul abandonului copiilor). Beneficiile şi serviciile de asistenţă socială se acordă prin „testarea” nevoilor, tradusă prin „testarea mijloacelor de trai”. Testarea reprezintă, în fapt, o analiză a situaţiei concrete a individului, familiei sau gospodăriei, din perspectiva capacităţii sale financiare, dar şi din perspectiva bunurilor din gospodărie (ca, de exemplu, bunuri de strictă necesitate), a accesului la servicii şi a climatului familial. Testarea mijloacelor de trai se poate realiza pe cale „birocratică” (atunci când se reduce la criterii simple şi omogene, ca, de exemplu, nivelul veniturilor) sau se poate realiza prin intermediul sistemului-expert (asistenţa socială) care, prin mijloace profesionale, identifică nivelul de trai al individului şi nevoile individuale ale acestuia (crescând astfel nivelul de personalizare şi adecvare a beneficiilor acordate).

Serviciile de asistenţă socială pot fi acordate atât persoanelor care trăiesc în mediul lor natural, social, cât şi prin instituţionalizarea acestora – o formă de protecţie ce impune condiţii rezidenţiale speciale.

Sistemul de protecţie socială este conceput ca un sistem de plase succesive, cu „ochiuri” din ce în ce mai mici. Piaţa asigură, până la un punct, bunăstarea individului. Însă atunci când individul se confruntă cu anumite situaţii (pierderea locului de muncă, bătrâneţe, boală), bunăstarea sa este periclitată. El este prins în prima plasă a sistemului de protecţie socială : sistemele de asigurări. Sistemele de asigurare nu se adresează însă celor care nu au plătit contribuţii, şi, cel mai adesea, această categorie îi defineşte pe cei neincluşi în mod sistematic în câmpul muncii. Ca urmare, o nouă plasă vine în ajutorul celor ce se „scurg” prin „ochiurile” celei dintâi : politicile universalist-categoriale. Chiar şi în aceste condiţii, există indivizi ce rămân neprotejaţi. Astfel că asistenţa socială se constituie ca o ultimă plasă ce îi „recuperează” pe toţi cei care nu reuşesc să se descurce singuri şi care scapă combinaţiei primelor două plase de protecţie. Asistenţa socială acordă o atenţie personalizată, individualizând serviciile şi beneficiile în funcţie de nevoile concrete ale indivizilor şi familiilor. „Acest sistem este gândit să fie «responsiv» şi sensibil la orice conjunctură particulară, ce plasează individul sau familia într-o stare de sărăcie sau imposibilitate de a supravieţui, trăi decent sau integrat în comunitate.” (Pop, 2005, p. 22)

*Fiecare tip de **p.s.** prezintă avantaje şi dezavantaje*. Politicile universalist-categoriale, în comparaţie cu cele de asistenţă socială, au avantajul :

- de a asigura o integrare socială mai ridicată a indivizilor, prin prevenirea excluziunii sociale şi prezervarea demnităţii individului ;
- de a avea o rată de cuprindere mai mare, deci cuprinderea unui segment mai larg al populaţiei în „programul" de creştere a bunăstării ;
- de a fi mai uşor şi mai ieftin de administrat ;
- de a beneficia de o rată de acoperire relativ ridicată, datorită procedurilor simple de testare a eligibilităţii.

Principalele dezavantaje ale acestora se leagă de costurile relativ ridicate pe care le presupun, ducând adesea la creşterea excesivă a cheltuielilor sociale ale statului (vezi *statul bunăstării*). Totuşi, principalele critici la adresa acestor politici sunt de natură morală. Ele tind să imprime colectivităţii modele de viaţă „dezirabile" şi să ofere servicii standardizate, concomitent cu descurajarea sectorului privat în oferirea unor alternative de protecţie socială. Universalismul este legat de ideologia colectivistă şi presupune o implicare morală şi valorică a statului, ca purtător al unor opţiuni valorice clare (Rothstein, 1998). Apariţia unei diversităţi mari din punct de vedere cultural, dar şi sub aspectul stilurilor de viaţă face ca predominanţa unor astfel de politici să fie indezirabilă. În plus, o astfel de opţiune duce la întărirea funcţiilor paternaliste ale statului, în detrimentul libertăţii individuale, după cum consideră adepţii liberalismului.

Programele de asistenţă socială prezintă şi ele o serie de avantaje şi dezavantaje în raport cu celelalte tipuri de ***p.s.*** Costurile relativ scăzute, asociate cu o focalizare înaltă asupra celor aflaţi „în nevoie", intervenţia minimă a statului şi, în consecinţă, degrevarea populaţiei de taxe şi impozite ridicate constituie principalele avantaje şi baza susţinerii acestora de către ideologiile liberale, în detrimentul celor universalist-categoriale.

Demotivarea muncii, statutul de recipient pasiv al beneficiarilor, „capcana sărăciei", inducerea unor comportamente distorsionate la nivelul beneficiarilor, stigmatizarea sunt câteva dintre dezavantajele asistenţei sociale, pe lângă costurile ridicate de administrare a acestor politici şi a ratelor de acoperire relativ scăzute. În plus, toate studiile arată că ţările în care predomină, la nivelul ***p.s.***, programele de asistenţă socială nu reuşesc să facă faţă eficient sărăciei. Altfel spus, regimurile de tip liberal, ale căror principale obiective sociale sunt protecţia libertăţii şi proprietăţii sociale, egalitatea de şanse şi combaterea sărăciei, nu reuşesc să facă faţă acestui ultim obiectiv prin politicile de tip selectiv, focalizate asupra celor în nevoie.

În concluzie, oportunitatea diferitelor tipuri de ***p.s.*** nu trebuie evaluată numai pornind de la opţiunile valorice şi ideologice predominante, ci şi de la contextul instituţional, legislativ şi organizaţional concret.

Surse de finanţare a politicilor sociale

Principalele surse de finanţare ale ***p.s.***, de care dispun autorităţile centrale şi administraţiile locale, sunt *bugetul de stat* şi *bugetele locale*, constituite prin colectarea taxelor şi impozitelor. Alte surse esenţiale sunt *fondurile sociale* (de exemplu, fondul de pensii, fondul de şomaj, fondul pentru sănătate), constituite prin contribuţii speciale (ale angajaţilor,

dar şi ale angajatorilor) şi având o destinaţie specifică. Politica fiscală are un impact semnificativ asupra resurselor şi tipurilor de servicii alocate protecţiei sociale. Un nivel de taxare şi impozitare ridicat descurajează consumul diferitelor servicii private în domeniul social, influenţând raportul dintre stat şi piaţa privată ca furnizori de servicii în domeniul social. Deducerile de impozit pentru consumul diferitelor servicii sociale furnizate pe piaţa privată are, dimpotrivă, un efect benefic asupra expansiunii pieţei private.

Cine administrează politicile sociale?

Proiectarea şi administrarea ***p.s.*** au loc la diferite niveluri – autorităţi naţionale sau administraţii regionale/locale – în funcţie de tipul acestora. Politicile de asigurare, dar şi cele de tip universalist-categorial sunt implementate cel mai adesea de autorităţile centrale, prin intermediul organizaţiilor deconcentrate ale acestora. În cazul programelor de asistenţă socială, datorită gradului crescut de discreţionaritate pe care îl presupun, eligibilitatea este evaluată la nivel local, prin intermediul administraţiilor publice locale şi al direcţiilor locale de asistenţă socială. Gradul de descentralizare a serviciilor şi programelor sociale depinde de natura acestora, dar şi de capacitatea instituţională şi de expertiza la diferitele nivele administrative.

Luana Miruna POP

Priorități

Priorităţile (***p.***) sunt definite ca precedenţe, ca un status acordat în funcţie de ordinea importanţei sau urgenţei, pe o perioadă stabilită de timp (de exemplu, priorităţile în domeniul guvernării pe perioada 2007-2013). Stabilirea priorităţilor în dezvoltarea socială este foarte importantă în contextul limitării resurselor (vezi *planificare strategică*) şi al presiunii publicului către distribuirea corectă a acestora şi către maximizarea profitului investiţiilor publice (***, 2003, p. 61). Astăzi, întrebările critice sunt cele de tipul: „Ce fonduri să tăiem, ce activităţi să suplimentăm sau cum să conducem procesele de schimbare?”. Stabilirea ***p.*** implică aproape întotdeauna alegeri dificile, ca, de pildă, între a folosi criterii de valoare (persoanelor în vârstă trebuie să li se acorde întotdeauna cea mai competentă asistenţă socială, ca respect faţă de vârsta a treia) sau legate de beneficiul de dezvoltare (tinerii dezavantajaţi trebuie să aibă prioritate, pentru că ei au cel mai mare potenţial de a contribui, la rândul lor, la dezvoltarea socială). Stabilirea ***p.*** se poate face la nivel descentralizat (ţinând cont de nevoile specifice ale comunităţilor) sau la nivel centralizat (ţinând cont de nevoile regiunii sau ale naţiunii ca întreg). În funcţie de domeniul la care se referă, mai pot fi amintite ***p.*** naţionale sau regionale, ***p.*** de finanţare, ***p.*** strategice, ***p.*** bugetare ş.a.m.d.

Alegerea ***p.*** este modelată de teoriile deciziei şi managementului. În managementul programelor şi proiectelor, stabilirea ***p.*** este una din primele activităţi, în funcţie de care se fixează scopul şi obiectivele. Câteodată, ***p.*** nici nu se stabilesc de către organizaţia

care desfăşoară programul sau proiectul, fiind strict preluate cele fixate de finanţator sau de organizaţia centrală (Guvernul, de exemplu). În general însă, elaborarea ***p.*** este un act cooperativ al tuturor persoanelor sau instituţiilor implicate în program (vezi *plan/program/proiect de dezvoltare socială*). De exemplu, la întâlnirea de la Lucerna a comitetului interministerial CGIAR s-a recomandat introducerea nevoilor recunoscute de beneficiarii programelor de dezvoltare agricolă între ***p.*** planurilor de acţiune (Consultative Group on International Agricultural Research, 1995). Prin aceste consultări, se urmăreşte armonizarea nevoilor şi scopurilor tuturor celor interesaţi de anumite programe de dezvoltare, ca în exemplul din figura 1, referitor la programele de sănătate publică.

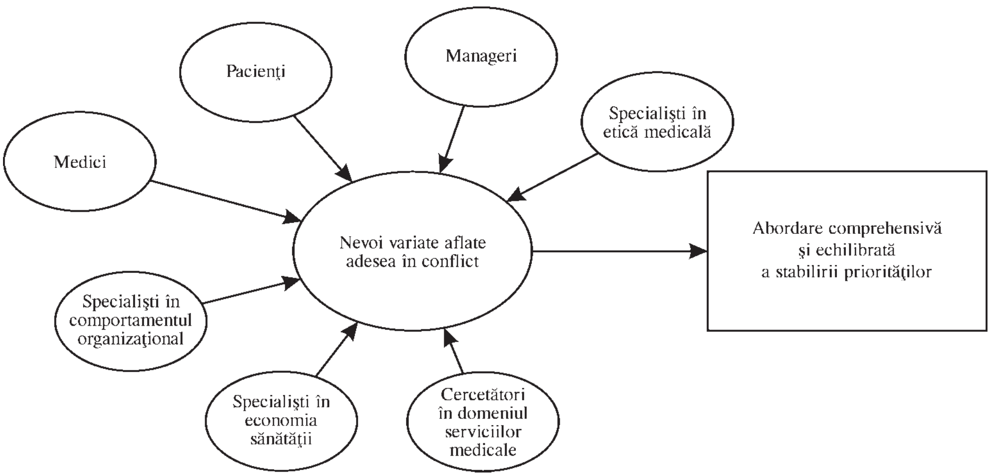


Figura 1. *Modelul armonizării nevoilor şi intereselor grupurilor implicate în stabilirea priorităţilor programelor de sănătate publică* (*Mitton şi Donaldson, 2004, p. 10)*

Pentru elaborarea ***p.*** pe termen mediu şi lung se foloseşte modelul de *foresight* ; el reprezintă evaluarea acelor programe/realizări care ar putea avea o puternică influenţă asupra dezvoltării sociale (CNCSIS-UEFISCSU, 2006). *Foresight*-ul implică următoarele aspecte :

- anticiparea şi proiecţia structurată pe termen lung a nevoilor şi dezvoltărilor de natură socială, economică şi tehnologică ;
- metode interactive şi participative de realizare a unor studii, analize şi dezbateri exploratorii, cu implicarea unor largi categorii de potenţiali beneficiari (*stakeholders*) ;
- crearea de noi reţele de comunicare şi colaborare în plan social, considerate la fel de importante ca şi rezultatele formale ale procesului (rapoarte, planuri de acţiune) ;
- existenţa unei viziuni strategice, care poate genera un anumit nivel de angajare şi responsabilizare a actorilor implicaţi (în special prin intermediul proceselor de comunicare între actorii noilor reţele) ;
- viziunea strategică nu este o utopie. Ea trebuie să se bazeze pe decizii fezabile ale prezentului şi pe planuri de acţiune realiste şi implementabile" (Gavigan, 2001, *apud* CNCSIS-UEFISCSU, 2006).

Metodele de consultare a celor interesaţi variază în funcţie de numărul persoanelor sau instituţiilor implicate. Astfel, se pot folosi grupuri de lucru, analiza Delphi (vezi *metode de prognoză : Delphi*) sau se pot organiza conferinţe tematice şi reţele de reprezentanţi ai *stakeholder*-ilor.

Una dintre cele mai elaborate abordări ale stabilirii ***p.*** o găsim în literatura politicilor medicale, unde, începând cu anii ’70, s-a impus abordarea bugetării programelor şi analizei marginale (*Program Budgeting and Marginal Analysis* – PBMA), o strategie pragmatică, bazată pe informaţii, care porneşte de la principiul prioritizării activităţilor în funcţie de rata de revenire a investiţiilor. Nu se ia însă cea mai mare rată a investiţiilor totale, ci a investiţiilor marginale. Cu alte cuvinte, va fi selectat acel program de sănătate care va aduce cel mai mare beneficiu pentru fiecare unitate investită. Astfel, abordarea porneşte de la o structură de servicii de sănătate deja stabilită, privilegind schimbările cele mai eficiente.

În fapt, această abordare foloseşte paradigma economică a analizei cost/eficienţă (vezi *analiza costurilor*). Aici se procedează construindu-se o matrice cost/eficienţă, ca în figura următoare.

Eficienţă în scădere →

Cost în creştere ↓

	1	2	3
1	Acceptă	Acceptă	Decizie
2	Acceptă	Indiferent	Respinge
3	Decizie	Respinge	Respinge

Figura 2. *Matricea cost/eficienţă (Mitton şi Donaldson, 2004, p. 20)*

Pot fi date puţine recomandări generale pentru formularea de ***p.*** (deşi cele mai multe sunt specifice domeniului în care se realizează proiectul ori programul sau perioadei pentru care sunt valabile aceste ***p.***) :

- ***P.*** trebuie stabilite în funcţie de ***p.*** organizaţiei din care face parte proiectul în cauză, în concordanţă cu ***p.*** naţionale sau, după caz, internaţionale.
- Ele trebuie stabilite în funcţie de intenţiile, nevoile sau cerinţele tuturor actorilor importanţi în proiect/program (*stakeholders*).
- Complexitatea procesului de stabilire a ***p.*** trebuie să fie direct proporţională cu resursele implicate, cu timpul de valabilitate şi cu numărul actorilor implicaţi.

În concluzie, reflectând ordinea importanţei sau urgenţei, ***p.*** se stabilesc pe o anumită perioadă de timp, având un rol important în orientarea proiectelor şi programele de dezvoltare socială. Sunt mai multe metode de stabilire a ***p.***, dar o regulă principală este cooperarea tuturor persoanelor sau instituţiilor implicate.

Daniela BĂLŢĂTESCU şi Sergiu BĂLŢĂTESCU

Probleme sociale

Ce este o **problemă socială** (***p.s.***)? În literatura de specialitate, ***p.s.*** este definită în următorii termeni: un factor, proces, stare socială sau naturală care afectează negativ funcţionarea societăţii şi/sau condiţia umană. Această definiţie trebuie completată. ***P.s.*** nu sunt numai stări negative, ci şi *pozitive*. Apariţia unor oportunităţi de dezvoltare poate fi considerată a fi tot o ***p.s.*** în condiţiile în care nu există cunoştinţele/resursele necesare pentru fructificarea acesteia. O sursă frecventă de ***p.s.*** o reprezintă situaţiile de *decalaj* de dezvoltare. Situaţiile de *decalaj* declanşează căutarea unor strategii de dezvoltare socială. Dar dificultăţile de promovare a unui proces de dezvoltare socială reprezintă problemele curente cu care se confruntă sistemele sociale.

P.s. este un fapt/proces social, o componentă importantă a realităţii sociale, mai ales a dinamicii sociale. Dinamica societăţii reprezintă un proces continuu de confruntare cu problemele sale. A înţelege schimbarea socială este în mare măsură analiza procesului social de formulare de probleme şi a efortului social de soluţionare a lor. Societăţile se confruntă continuu cu ***p.s.*** *specifice*: delincvenţă, tensiuni şi conflicte sociale, catastrofe naturale, criză economică. Soluţionarea problemelor duce frecvent la perfecţionarea sistemului.

Analiza ***p.s.*** a reprezentat o preocupare constantă a sociologiei. Sociologia americană a fost tradiţional centrată pe analiza ***p.s.*** ale societăţii americane. Nu întâmplător, unul dintre cele mai populare cursuri din universităţile americane este „Probleme sociale".

În formularea unei ***p.s.*** pot fi identificate cinci teme distincte: 1. *identificarea* ***p.s.***: fenomen/proces cu efecte negative sau oportunităţi de dezvoltare; 2. *diagnoza* naturii ***p.s.***; 3. determinarea *magnitudinii* ei; 4. identificarea *soluţiilor* la respectiva problemă şi evaluarea lor, pentru a alege o soluţie sau un pachet de soluţii; în această categorie intră, fireşte, şi identificarea şi mobilizarea resurselor necesare soluţionării ***p.s.***; 5. *voinţa colectivă* de a acţiona în vederea soluţionării acesteia sau *abandonarea* voinţei de a întreprinde o acţiune în acest sens.

Tipurile de probleme sociale

Fără a face o listă completă a tipurilor de ***p.s.***, le putem identifica pe cele mai frecvente:

- *Comportamente individuale şi colective care afectează advers celelalte persoane şi funcţionarea normală a societăţii*: criminalitatea, violenţa, abandonul copiilor, discriminarea.
- *Condiţii naturale/sociale care afectează advers colectivităţile/condiţia umană*: catastrofele naturale, dar şi riscul unor asemenea catastrofe (problema preîntâmpinării catastrofelor posibile); războaie, conflicte sociale majore (între grupuri etnice, de exemplu); boli precum SIDA, cancerul sau bolile cardiovasculare.
- *Grupuri/societăţi zone aflate în criză/dificultate.* Din nou, populaţia de romi, familiile cu mulţi copii care prezintă un deficit grav de resurse financiare, zone lovite de crize economice (zone miniere: Valea Jiului, de exemplu).
- *Proasta funcţionare a unor instituţii*: corupţia, ineficienţa.

- *Deficit de capacităţi individuale şi colective de acţiune* : educaţie precară, nivel profesional scăzut şi slabă motivare de atingere a performanţelor, capital social scăzut.
- *Deficitul capacităţilor instituţiilor responsabile de acţiune*.
- *Deficitul comportamentului/stării societăţii în raport cu valorile importante* : libertate, democraţie, respectul demnităţii umane, oportunităţi egale, coeziune socială, egalitate.
- Apariţia unor *oportunităţi de dezvoltare* : accesul la finanţările UE, apariţia pentru o firmă a unor noi pieţe.
- *Deficit de dezvoltare*. În societăţile actuale orientate spre dezvoltare, diferitele societăţi, grupuri sociale, zone/regiuni „sunt rămase în urmă". Sunt societăţi subdezvoltate (Lumea a Treia) sau „în curs de dezvoltare" – cu un deficit de dezvoltare, dar care au voinţa şi şansa de a lichida decalajul. România secolelor XIX-XX oferă un exemplu excelent de formulare a decalajului de dezvoltare dintre ea şi ţările considerate a fi dezvoltate. Populaţia de romi este un larg segment social cu deficit masiv de dezvoltare – educaţie, calificare, capacităţi de integrare competitivă într-o lume modernă, agravată de discriminări importante. În toate societăţile există zone tradiţional subdezvoltate.

Atitudinea faţă de probleme sociale

Societatea poate să *ignore* problemele sale. Intrând progresiv în criză, poate *adopta soluţii cu efecte negative*, potenţial dezastruoase, poate *oscila între abordarea unei soluţii şi ignorarea ei* sau poate adopta soluţii suficient de eficiente. În societăţile tradiţionale multe probleme fie persistă indefinit, fie sunt soluţionate printr-un proces spontan de schimbare a condiţiilor care au generat respectiva problemă. Caracteristica societăţilor moderne este asumarea problemelor sociale şi, tot mai mult, abordarea strategică planificată a acestora. Din acest motiv, tematica problemelor sociale devine o componentă esenţială a paradigmei dezvoltării sociale. Ea este baza dezvoltării sociale, dar şi punctul de pornire, şi elementul său central.

Potenţial/Actual

În literatura standard americană, este curentă considerarea că „o problemă" este socială doar dacă este formulată de către colectivitatea respectivă ca „o ***p.s.***". Formularea la nivelul conştiinţei colective a unei probleme ca ***p.s.*** presupune două aspecte distincte : a) formularea acelei probleme ca o stare (fenomen, proces negativ, oportunitate) asociată cu anxietatea, îngrijorarea, neacceptarea ; b) voinţa de a acţiona pentru eliminarea problemei/fructificarea oportunităţii. „Ceva" care nu este formulat de către colectivitatea respectivă ca „problemă" nu este o ***p.s.*** pentru respectiva colectivitate. Dar definirea ***p.s.*** doar din perspectiva asumării ei de către colectivitate ca o „problemă" este superficială, eliminând din sfera analizei multe fenomene sociale a căror considerare este esenţială pentru analiza ***p.s.*** Distincţia „potenţial/actual" lărgeşte sfera de interes a sociologului. Pentru o anumită colectivitate, „ceva" poate fi *potenţial* o problemă, chiar dacă nu este

formulată, la un moment dat, de către respectiva colectivitate ca o problemă. Poluarea mediului poate să nu fie *încă* formulată ca o problemă, dar, la un moment dat, în anumite condiţii, poluarea va deveni inevitabil formulată de către respectiva colectivitate ca problemă de soluţionat. Ea este *potenţial* o problemă care va deveni *actual* o problemă. Unul dintre obiectivele sociologiei este de a detecta problemele potenţiale şi de a identifica condiţiile în care acestea vor deveni probleme actuale. Sau, chiar mai mult, să acţioneze pentru conştientizarea respectivei probleme şi stimularea voinţei colective de a acţiona. Ceea ce se numeşte „marketing social” are drept unul dintre obiectivele sale conştientizarea problemelor potenţiale. Violenţa împotriva femeii, între anumite limite, nu este în mod tradiţional, în multe segmente ale colectivităţii, o problemă socială. Adică ea este considerată normală, şi nu privită ca un comportament anormal care trebuie eliminat. Întrebarea este cum s-ar putea acţiona astfel încât violenţa împotriva femeilor să devină o ***p.s.***

Latent/Manifest

Acceptată ca ***p.s.***, ea poate exista în două moduri distincte: *latentă* sau *manifestă*. *Latentă*: ***p.s.*** este considerată ca problemă, ca fapt negativ care ar trebui să fie eliminat sau ca oportunitate ce trebuie fructificată, dar nu există o voinţă de acţiune pentru soluţionarea ei. Cu alte cuvinte, colectivitatea are o *atitudine pasivă* faţă de respectiva problemă. Sunt patru situaţii responsabile pentru situarea în latenţă a unei probleme: a) deşi acceptată ca problemă, acţiunea în vederea soluţionării ei nu este o prioritate în raport cu alte probleme mult mai grave; b) nu există soluţii la respectiva problemă; c) există rezistenţe importante la soluţionarea ei, pentru că acţiunea afectează interesele/opţiunile altor segmente ale societăţii; d) nu există resursele necesare, iar canalizarea resurselor către rezolvarea problemei ar presupune un efort excesiv, fapt care ar slăbi capacitatea sistemului de a face faţă altor probleme. Pasivitatea este asociată cu o anumită *resemnare*: fie colectivitatea nu are o soluţie care să-i motiveze acţiunea, fie, din diferite motive, se află în imposibilitatea de a promova soluţia respectivă. Corupţia poate fi acceptată negativ de către colectivitate, dar cu resemnarea de a nu fi găsit soluţii care par să fie eficiente. Corupţia este negativ estimată colectiv, dar într-o stare de pasivitate, de îngrijorare.

În starea *manifestă*, problema devine asociată cu voinţa colectivă de a acţiona, fiind formulată ca problemă de soluţionat. Se caută identificarea naturii problemei, se formulează soluţii şi se acţionează pentru soluţionarea respectivei probleme.

Centralitate

Starea manifestă a unei probleme poate evolua spre *centralitate*. O problemă socială este centrală în cazul în care colectivitatea o consideră a fi prioritară: îi acordă atenţie, investeşte resursele instituţionale, colective şi financiare. În poziţia de centralitate se pot plasa doar o problemă sau, eventual, un număr restrâns de probleme. Chiar dacă mai multe probleme sunt centrale, una singură tinde să fie prioritară.

◣ *Teorema 1*: de regulă, în poziţia de centralitate este plasată, la un moment dat, o singură problemă; rar sunt plasate câteva probleme.

Rezumând, putem caracteriza nivelele unei ***p.s.*** astfel:

Nivelul problemei sociale	Caracteristici
Stare potenţială	Are toate caracteristicile unei ***p.s.***, dar nu este formulată de către colectivitate ca o problemă. Deşi nu este prezentă la nivelul conştiinţei colective ca o ***p.s.***, în anumite condiţii poate fi asumată, în mod conştient, ca problemă.
Stare latentă	Este considerată de către colectivitate ca o problemă, fiind asociată cu o atitudine pasivă: resemnare, frustrare, anxietate.
Stare manifestă	***P.s.***, considerată de către colectivitate ca problemă, este asociată cu o atitudine activă: există voinţă de a acţiona.
Satre de centralitate	Este o stare manifestă a ***p.s.***, considerată prioritară pentru a mobiliza atenţia şi a canaliza resursele disponibile.

Factorii determinanţi ai dinamicii problemelor sociale

P.s. cunoaşte o dinamică continuă: ea poate avansa pe scara definită anterior de la potenţialitate la centralitate, dar poate şi coborî: să părăsească starea de centralitate, regresând chiar la latenţă sau potenţialitate. Convenţional, voi numi „în sus" evoluţia unei probleme sociale spre centralitate şi „în jos", trecerea ei spre latenţă/potenţialitate. Aceşti termeni nu trebuie asociaţi cu nici o încărcătură valorică: nici un sens al procesului nu poate fi considerat principial ca „bun" sau „rău". Este important totuşi să se identifice *factorii/condiţiile* care guvernează această dinamică.

Condiţiile evoluţiei ascendente a problemelor sociale

a) *Creşterea importanţei unor valori în raport cu care „ceva" devine important ca sursă de îngrijorare, de atitudine negativă:* libertatea individului, demnitatea umană, egalitatea, performanţa economică, legalitatea etc. În ţările nordice, de exemplu, egalitatea a fost, în ultimele decenii, o valoare importantă care a dominat politicile sociale: cum se poate diminua inegalitatea economică, în condiţiile asigurării creşterii continue a bunăstării. Şi în ţările comuniste, egalitatea accentuată a fost o valoare centrală, dar asociată cu acceptarea unei egalităţi într-o bunăstare modestă. În ţările care optează pentru o ideologie liberală, egalitatea nu este o valoare. Importanţa competitivităţii economice diminuează importanţa egalităţii sociale. Un caz special îl constituie apariţia unor noi valori: de exemplu, în UE, *coeziunea socială* şi *incluziunea socială*.
b) *Fezabilitatea/oportunitatea soluţionării respectivei probleme*. Apariţia resurselor necesare de soluţionare a unei probleme sau apariţia de noi oportunităţi de acţiune fac ca aceasta să devină manifestă. De exemplu, dezvoltarea medicinei, a capacităţilor de tratament face ca incidenţa bolilor tratabile să devină o ***p.s.*** asumată. Dar şi invers, lipsa de acces la serviciile de asistenţă medicală, la o serie de tratamente face ca

bolile respective să rămână latente. Apariţia unor oportunităţi – noi tehnologii, creşterea resurselor financiare pentru dezvoltarea de servicii – poate determina ca respectiva problemă să devină manifestă sau chiar centrală.

c) *Creşterea tensiunilor asociate*, o acumulare masivă a efectelor negative ale respectivei ***p.s.***, cu potenţial exploziv. Astfel de explozii sociale distructive le putem găsi în revoluţii, revolte sau mişcări sindicale care nu pot fi soluţionate prin negociere/parteneriat. Inundaţiile masive pun pe prim-plan nevoia de regularizare a cursurilor apelor. Cutremurele de amploare accentuează nevoia consolidării clădirilor şi introducerii unor condiţii de securitate în construcţii. Apariţia unor factori cu efecte distructive importante – sărăcia şi excluziunea socială, ameninţarea războiului, mai ales a războiului nuclear, terorismul politic – face din acestea probleme manifeste, putând chiar ocupa poziţii de centralitate. Acumularea unor tensiuni în legătură cu respectivele probleme duce aşadar la creşterea voinţei de a acţiona : trecerea lor din starea potenţială în cea latentă şi apoi cea în manifestă şi chiar în starea de centralitate.
d) *Oportunităţi de zguduire a blocajelor de sistem*. Alegerile politice declanşează aspiraţia difuză ca soluţionarea unor probleme să fie supusă atenţiei publice. În general, opoziţia este avantajată (în mod special în campaniile electorale) pentru că poate veni cu platforme bazate pe propunerea iniţierii unor programe de schimbare radicală, ignorând continuitatea. Dar şi partidul/partidele de guvernământ pot, în anumite conjuncturi, să se simtă liber/libere de a depăşi rezistenţele, din cauza apariţiei unor presiuni interne sau externe, a unor factori sau actori sociali care au poziţii de putere : instituţiile internaţionale care condiţionează acceptarea autorităţii lor de avantaje internaţionale (FMI, BM, UE) sau mişcări populare puternice.
e) *Creşterea presiunilor interne.* Mass-media reprezintă un factor foarte important de presiune. ONG-urile – sindicatele, asociaţiile patronale, profesionale, cultele – pot exercita, de asemenea, presiuni de trecere a unor probleme în stare manifestă.

◣ *Teorema 2* : trecerea unei probleme dintr-un stadiu inferior într-unul superior se produce ca urmare a accentuării unor efecte adverse, a creşterii presiunilor interne/externe, a apariţiei unor noi oportunităţi de acţiune pentru soluţionarea respectivei probleme.

Condiţiile mişcării descendente a unei probleme sociale

S-a observat că centralitatea unei ***p.s.*** nu durează, este strict limitată în timp, involuând spre o stare manifestă secundară sau chiar de latenţă. Adesea, ***p.s.*** înregistrează o involuţie de la starea manifestă la cea de latenţă : adică de la starea de obiectiv de soluţionat, aflat în atenţia colectivităţii, la o stare de pasivitate, chiar de demoralizare : „ar fi bine, dar nu se prea poate face nimic” ; mai rar, ***p.s.*** trece chiar la starea de potenţialitate. Factorii care produc involuţia unei ***p.s.*** sunt :

a) *O problemă este soluţionată total sau parţial*. În primul caz, evident, problema dispare cu totul. O asemenea situaţie este foarte rară. Mai frecvent se întâmplă ca respectiva problemă să fie soluţionată într-o măsură semnificativă. În această situaţie, scade presiunea pentru soluţionarea ei. Dacă participarea şcolară la nivelul obligativităţii atinge un nivel satisfăcător, se mai poate acţiona pentru lichidarea neparticipării

şcolare, dar aceasta nu devine prioritară sau importantă ; în aceste condiţii, ea trece în stare de latenţă.

b) *Acţiunea de soluţionare a unei probleme se izbeşte de rezistenţele structurale ale sistemului.* Soluţionarea unor probleme se poate izbi de rezistenţa unui sistem instituţional sau a unor aranjamente structurale. Este cazul problemei „corupţiei", care, deşi rezultatele contracarării ei sunt modeste, se menţine în ţara noastră în atenţia publică mai mult din cauza presiunilor UE.

c) *Soluţionarea problemei contravine unor valori importante susţinute de forţe sociale puternice sau intereselor unor grupuri puternice.* Un exemplu este problema dramelor generate de naşterile nedorite. Soluţionarea acesteia poate fi blocată de disputa dintre „pentru libertatea de alegere" *vs* „pentru viaţă", referitoare la controlul naşterilor. Un alt exemplu este conflictul dintre presiunea adoptării unor măsuri severe împotriva ameninţării terorismului şi valoarea libertăţilor individuale. Din acest motiv, pentru ca o problemă să revină în atenţia publică, este nevoie de acumulări de tensiuni şi efecte adverse de natură a înfrânge rezistenţele.

d) *Rezistenţe provenite din costul excesiv al acţiunii de soluţionare a respectivei probleme.*

e) *O altă problemă explodează ca importanţă, ocupând un loc central, determinând ca alte probleme sociale să treacă în starea manifestă/latentă.*

◣ *Teorema 3* : Ascensiunea unei ***p.s.*** în poziţia de centralitate o împinge pe cea care ocupa anterior această poziţie în poziţii inferioare.

Argumentul care sprijină această teoremă este următorul : o problemă de importanţă majoră mobilizează masiv resursele, făcând ca celelalte probleme să treacă în stadiile inferioare. Cu cât problema aflată în starea de centralitate este mai importantă, cu atât celelalte tind spre starea de latenţă. Situaţiile de urgenţă – război, catastrofe naturale – prezintă cazuri evidente.

f) *Efortul de soluţionare a problemei dă rezultate nesatisfăcătoare.* Posibilităţile de a reduce problema se epuizează, efortul continuu nemaiducând la rezultate semnificative. În această situaţie, problema se retrage din starea de centralitate, trecând în starea manifestă sau chiar în cea de latenţă. Aceasta este situaţia cea mai frecventă.

◣ *Teorema 4* : după ce se epuizează capacitatea de a fi redusă semnificativ prin efort, o ***p.s.*** plasată în starea de centralitate/manifestă este trecută în starea de latenţă.

La criza financiară a statului bunăstării se adaugă şi o criză a tentativei de a pune politicile sociale pe baze raţionalist-ştiinţifice. Această criză a luat forma unei noi orientări influente, atât în filosofie, cât şi în ştiinţele sociale : *postmodernismul.* Haralambos şi Holborn (2004, p. XIII) identifică în gândirea sociologică actuală o conectare interesantă între starea de spirit postmodernistă, caracteristică societăţilor occidentale, şi noua atitudine faţă de ideea de schimbare prin proiectare ştiinţifică. Autorii estimează că sursa acestei orientări o reprezintă pierderea încrederii în ştiinţă şi tehnologie, scepticismul faţă de beneficiile planificării raţionale, faţă de eficienţa organizaţiilor raţionale birocratice de a satisface nevoile umane. Postmodernismul exprimă pierderea încrederii în marile teorii politice care pretind că sunt capabile să îmbunătăţească societatea.

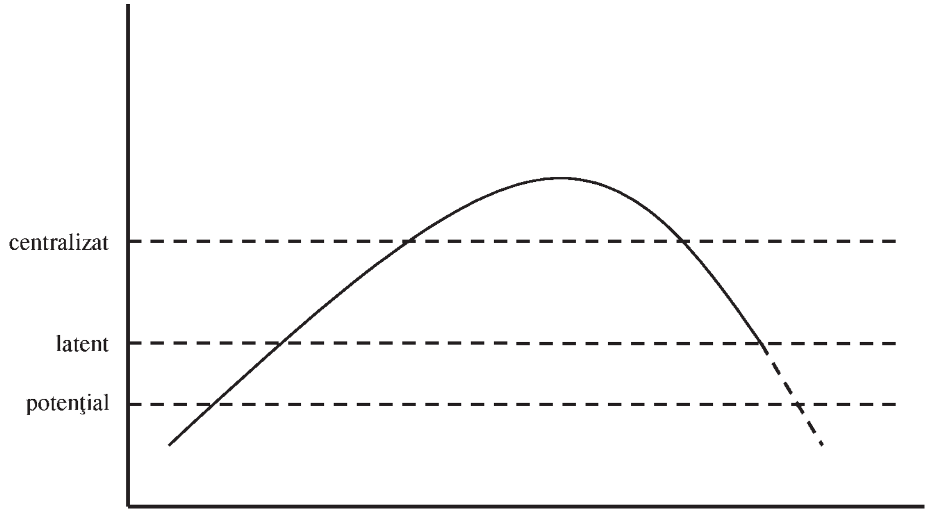


Figura 1. *Dinamica unei probleme sociale (linia punctată sugerează o tendinţă posibilă)*

◣ *Teorema 5*: legea „golul atrage plinul": scoaterea unei probleme din poziţia de centralitate tinde să atragă în această poziţie o altă problemă.

Cu alte cuvinte, poziţia de centralitate nu poate să nu rămână neocupată.

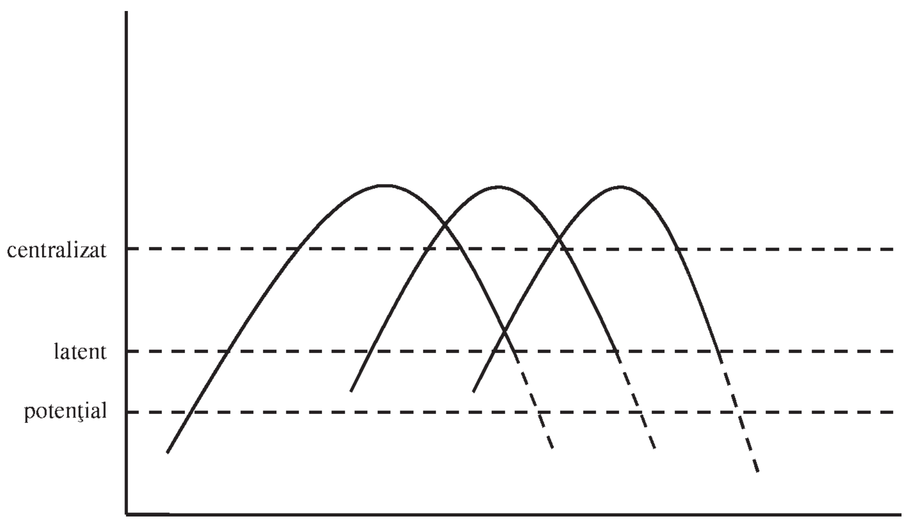


Figura 2. *Dinamica problemelor sociale*

Manipularea problemelor sociale

Se pot identifica două tipuri de ***p.s.***: *problema-stare* (război, cataclisme, conflicte, prăbuşire economică etc.) şi *problema-cauză* (factorii care produc/sunt responsabili de starea respectivă). Problemele-stare sunt, de regulă, conştientizate în mod adecvat:

epidemiile, criza economică, conflictele sociale. Nici acestea nu sunt toate „vizibile" pentru colectivitate : de exemplu, anumite procese de poluare. Problemele-cauză sunt mai puţin evidente pentru conştiinţa comună, ele implicând procese cognitive de analiză cauzală. Din acest motiv, colectivitatea poate să-şi imagineze ***p.s.*** iluzorii, false : lipsa ploii este evidentă pentru populaţie ; pedeapsa divină pentru degradarea moravurilor poate fi considerată de către comunitate drept cauză a problemei. Din acest motiv, definirea problemelor-cauză face parte din ideologia colectivităţii, aşa cum o definea Engels : „imaginarea de cauze false" din cauza incapacităţii cognitive sau a interesului de a identifica alte cauze decât cele reale. Pe fondul unui deficit de cunoaştere a cauzelor, formularea problemelor-cauză poate deveni un instrument al *manipulării* de către actorii sociali. În această ipostază, formularea problemelor-cauză face parte din *ideologie*, în ipostaza acesteia de instrument de luptă politică. De regulă, pe un fond general de criză, de insatisfacţie faţă de starea economiei, de criză a instituţiilor sociale, pe fondul conflictelor sociale, în lupta pentru putere pot fi utilizate masiv formulări distorsionate de probleme-cauză. Asemenea formulări distorsionate pot fi un important mecanism de deturnare a atenţiei de la cauzele reale, dar şi un mecanism de absorbţie a incertitudinii în jurul profundelor frustrări şi temeri colective. Formularea problemelor-cauză are adesea o funcţie compensatorie, oferind o relaxare a stresului social, prin identificarea unor cauze şi indicarea unor direcţii de acţiune, în speranţa că problemele-situaţie vor fi eliminate. Definirea problemelor-cauză reprezintă un răspuns funcţional la insatisfacţia amorfă a colectivităţii. Iată câteva exemple. Isteria identificării vrăjitoarelor care a durat câteva secole este un caz paradigmatic. Un alt exemplu este antisemitismul ideologiei hitleriste. Criza profundă care a cuprins Germania după primul război mondial, accentuată de criza economică din 1929-1933, a generat o stare colectivă de anxietate şi frustrare. Era nevoie de identificarea problemelor-cauză pentru dificultăţile cu care societatea germană se confrunta. Evreii, ţiganii, amestecul raselor au fost prezentate drept cauzele crizei sociale. Soluţia care decurgea dintr-o astfel de definire era purificarea rasială şi, în mod special, suprimarea evreilor, ţiganilor, slavilor. Limita „spaţiului vital" a fost o altă definire a problemei-cauză, soluţia fiind expansiunea militară. În întreaga perioadă a tranziţiei, considerarea „neocomuniştilor şi a securiştilor" drept cauză a eşecurilor tranziţiei pare să fie de acelaşi tip. În lupta politică împotriva FSN/PSDR/PSD, partid compus din mulţi tehnocraţi, lucru care, de altfel, era valabil şi pentru celelalte partide, tema „neocomuniştilor/criptocomuniştilor/securiştilor" a fost utilizată din plin. Această analiză a factorilor explicativi ai dificultăţilor tranziţiei am dezvoltat-o pe larg într-un alt studiu (Zamfir, 2004). Pe de altă parte, lupta împotriva foştilor comunişti, securişti şi, mai recent, a corupţiei pare să cadă în aceeaşi categorie. Funcţia dramatizării unei ***p.s.*** este uneori utilizată pentru a masca adevăratele ***p.s.***

În cadrul acestei teorii ar putea fi explicat un fenomen care a generat multe controverse : răsturnarea opţiunilor electorale în ultimele săptămâni înainte de alegerile din 2004. Cu câteva săptămâni înainte de alegeri, PSD şi Adrian Năstase prezentau un suport electoral confortabil, greu de depăşit, nefiind previzibil un eveniment de natură să schimbe substanţial opţiunile electoratului. Răsturnarea care s-a produs pare să se fi datorat exclusiv strategiei lui Traian Băsescu. El a dramatizat criza, a acuzat puternic PSD-ul, a promovat centralitatea problemei corupţiei. Această problemă, definită drept corupţie la vârf, nu părea să fie prea importată pentru populaţie. Dramatizarea corupţiei, prezentarea ei drept cauză a tuturor problemelor a dat o relansare a multiplelor

insatisfacţii care s-au canalizat pe responsabilitaea PSD, trecând neobservată lipsa unui program pozitiv. El a oferit mai degrabă o atitudine : promisiunea luptei împotriva corupţiei, a unei schimbări nedefinite şi, în special, prezentarea unui comportament dinamic şi hotărât. Nu programul şi nici obiectivele propuse – lupta împotriva corupţiei, reconsiderarea sistemului de pensii sau plafonarea impozitelor – au fost cauza schimbării atitudinilor electorale, ci promisiunea unor acţiuni de schimbare, deşi echipa care urma să vină nu prezenta o imagine pozitivă, ba chiar avea un trecut înnegurat. Ulterior, incapacitatea de a face paşi sesizabili de schimbare, dublată de interesele financiare ale noii guvernări, a făcut ca problema centrală – corupţia – să părăsească treptat poziţia de centralitate, alte probleme fiind avansate în poziţie centrală : lupta de schimbare a preşedinţilor Camerei Deputaţilor şi Senatului, înlocuirea sistemului bicameral cu unul monocameral etc.

◣ *Teorema 6* : pe fondul unui deficit de cunoaştere a cauzelor problemelor-stare, formularea problemelor-cauză poate deveni instrument al manipulării de către actorii sociali, un instrument de luptă politică, dar şi un mecanism de absorbţie a incertitudinii în jurul profundelor frustrări şi temeri colective.

Metode de analiză a problemelor sociale

Nu există o metodologie coerentă de analiză a problemelor sociale, deşi elemente ale acesteia există în mare măsură. Este nevoie de o structurare a metodelor deja existente de analiză a ***p.s.*** Metodologia cercetării trebuie să aibă mai multe paliere.

1. *Diagnoza problemei potenţiale/actuale*. În diagnoza problemei potenţiale/actuale intră mai multe niveluri de analiză :
   a) *Identificarea problemei* : delimitarea unui fenomen/proces care actual sau potenţial afectează, într-un fel sau altul, viaţa colectivităţii, devenind o problemă pentru aceasta.
   b) *Determinarea magnitudinii problemei*. Pentru aceasta sunt utilizaţi *indicatori* care oferă o imagine a problemei-stare : indicatori ai stării de sănătate, ai economiei, ai delincvenţei, ai poluării – nivelul mortalităţii infantile, gradul de satisfacţie/insatisfacţie.
   c) *Factorii determinanţi ai dinamicii problemei sociale.* Este important să se identifice factorii, condiţiile, situaţiile care generează constituirea şi dinamica respectivei probleme. O asemenea analiză are în vedere fenomene şi procese detectabile cu mijloace obiective la un palier obiectiv, independent de palierul conştiinţei. Acest palier cuprinde, de asemenea, evidenţierea problemelor-cauză : factorii, condiţiile care generează problemele-stare. Sunt incluse aici teorii explicative ale fenomenelor negative problematice. O asemenea analiză conferă instrumentul predicţiei apariţiei ***p.s.*** şi a dinamicii lor.
2. *Diagnoza formelor de conştientizare a problemelor sociale*. Conştientizarea problemelor reprezintă un palier esenţial al dinamicii ***p.s.*** Acestea nu sunt simple epifenomene, reflectări mai mult sau mai puţin adecvate, ci o parte crucială a procesului de funcţionare a sistemelor sociale. Analiza ***p.s.*** include obligatoriu estimarea colectivă a problemei-stare : existenţa percepută a acesteia, estimarea dimensiunilor şi gravitatea

ei, poziţia ocupată în sistemul de priorităţi. O asemenea analiză va trebui să identifice poziţia în conştiinţa colectivă a problemei-stare : potenţială (nu există o conştientizare a ei), latentă, manifestă, centrală. Este important să se identifice stările subiective colective asociate : atitudine pasivă, de resemnare cu problema, motivaţia/voinţa de a acţiona. Trebuie luată în considerare şi *diversitatea conştientizării problemelor sociale.* Unele grupuri/segmente sociale consideră „ceva" ca fiind o problemă, altele o ignoră sau nu o consideră a fi o ***p.s.*** Importanţa/centralitatea problemei variază în conştiinţa diferitelor grupuri. O atenţie specială trebuie acordată formulărilor „problemelor-cauză" de către actorii sociali şi funcţiilor acestor formulări. Pentru analiza prezenţei în conştiinţa colectivă a problemelor sociale sunt utilizate metode ca : sondajele de opinie, scale de atitudine, focus-grupuri, dar şi analize de conţinut (presă, discurs politic).

3. *Analiza activităţii colectivităţii de a face faţă problemelor sociale*. În primul rând trebuie făcută *o listă cu activităţi/soluţii practicate* de colectivitate. În al doilea rând, este necesară *evaluarea* eficacităţii/eficienţei soluţiilor practicate.
4. *Identificarea de noi soluţii la problemele sociale*. Analiza ***p.s.*** nu trebuie să se mărginească doar la identificarea şi explicarea lor şi a acţiunilor practicate de colectivitate. Este importantă şi adoptarea unei orientări constructive. Sociologia trebuie să contribuie la producerea de noi soluţii, la selectarea lor pe baza *preevaluării* acestora, la *implementarea* şi *corectarea* lor. Creşterea capacităţii colectivităţilor de înţelegere a ***p.s.*** şi de evaluare a soluţiilor adoptate reprezintă o contribuţie majoră la creşterea capacităţii de dezvoltare socială.

Cătălin ZAMFIR

Proces planificat de schimbare

Conceptul desemnează o schimbare controlată care urmează un plan dinainte realizat. În cele ce urmează, voi prezenta definiţiile date acestui concept, făcând referire la diferitele domenii ale vieţii personale şi sociale, apoi voi discuta trăsăturile schimbării planificate.

Schimbarea este prezentă în însăşi esenţa dezvoltării sociale. După cum tot mai mult se recunoaşte, în societatea contemporană este din ce în ce mai frecventă concepţia că viaţa personală, organizaţională şi socială trebuie transformată în mod raţional, prin efort persistent, planificare şi luare de decizii. Aşadar, vorbim de **procese planificate de schimbare** (***p.p.s.***) la trei nivele : personal, organizaţional şi social.

În planul traiectoriei personale, Clausen (1991) introduce conceptul de „competenţă de planificare" (*planful competence*) prin care desemnează capacitatea individului de a-şi negocia traiectoria personală, selectând opţiunile de viaţă care se potrivesc cel mai bine scopurilor, valorilor şi calităţilor sale personale. Această atitudine reflexivă faţă de viaţă, prezentă într-o măsură tot mai mare la omul contemporan, îi va determina, de pildă, pe tineri să facă alegeri profesionale şi maritale care se vor concretiza în căsnicii şi cariere mai stabile. Mai recent, orientările biografice au fost studiate şi dintr-o perspectivă sociologică, abordare ce le leagă de constrângerile ocupaţionale şi sociale (Shanahan, 2000).

În dezvoltarea organizaţională, schimbarea planificată trebuie privită ca un efort disciplinat de a produce decizii şi acţiuni fundamentale care să ghideze ceea ce face organizaţia, printr-o continuă reevaluare a obiectivelor (vezi *planificare strategică*). Mai concret, schimbarea organizaţională este un răspuns la provocările externe, ea necesitând elaborarea unui *plan de schimbare* care să cuprindă :

- trecerea în revistă a problemelor apărute în organizaţie ;
- prezentarea scopurilor care urmează să fie realizate prin implementarea planului de schimbare ;
- descrierea paşilor de schimbare, incluzând timpul de implementare, agentul responsabil, acţiunea, modul de monitorizare şi evaluare ;
- analiza SWOT a planului de schimbare, identificând factorii care pot afecta pozitiv sau negativ implementarea planului.
- analiza PEST (adică a factorilor politici, economici, socioculturali şi tehnologici) a planului de schimbare.

De asemenea, orice plan de schimbare organizaţională trebuie să conţină o evaluare realistă a rezistenţei la schimbare şi să propună paşi concreţi de înfrângere a acesteia.

Planificarea socială desemnează realizarea de programe de acţiune îndreptate către satisfacerea nevoilor umane şi sociale. Mai concret, ea va cuprinde determinarea priorităţilor (vezi *priorităţi*), fixarea scopurilor şi obiectivelor (vezi *obiective*) şi selectarea, printr-o cântărire sistematică a alternativelor de politici, programe sau proceduri pentru a le atinge. Dacă pe parcursul secolului XX devine tot mai pregnantă nevoia de schimbare socială planificată, spre sfârşitul perioadei ea trece tot mai mult în sarcina comunităţilor, pe măsura descentralizării (vezi *descentralizare*). Avem acum mai multe tipuri de planificare : de la efortul coordonat la scară naţională, caracterizat de abordarea de sus în jos, până la abordările de jos în sus, care pornesc de la identificarea nevoilor de către comunităţile însele şi elaborarea de planuri locale de dezvoltare.

Multă vreme s-a pus un semn de egalitate între planificarea şi managementul centralizat al dezvoltării sociale şi economice. Abordarea cea mai radicală o întâlnim în societăţile socialiste. Odată cu victoria revoluţiei sovietice, a fost iniţiat un plan naţional de dezvoltare, având ca bază ideologia partidului comunist, ce s-a concretizat în planuri cincinale transpuse în fiecare domeniu de activitate. Efortul de transformare a fost determinat de regândirea societăţii pe baza principiului intervenţiei statului, condus de partid, în toate domeniile vieţii, inclusiv în cel personal, proces care a avut ca efect abolirea celor mai multe libertăţi individuale. Pe de altă parte, sistemul economic a fost reconstruit pe bazele unei planificări radicale. A apărut economia planificată sau de comandă, în care decizia în legătură cu producţia, alocarea preţurilor şi distribuirea bunurilor era coordonată de la nivel central. Eşecul acestui tip de planificare în regimurile comuniste a început să se întrevadă încă din anii ’60 şi a fost unul dintre factorii ce au condus la schimbarea de sistem de la sfârşitul anilor ’80.

Însă nu numai în societăţile socialiste era aplicată noţiunea de planificare socială. Planuri şi programe sociale au apărut încă din anii ’30 în SUA, sub umbrela New Deal-ului, oferind mari oportunităţi de a implementa metodele ştiintelor sociale, prin evaluarea efectelor acestor programe (Stephan, 1935). Dar cea mai mare amploare au luat-o aceste programe începând cu anii ’60, sub administraţiile Kennedy, Johnson şi Nixon, acestea fiind îndreptate cu prioritate spre probleme sociale precum educaţia,

locuinţele, sănătatea, reducerea criminalităţii şi asigurările sociale (Kosloski, 2000). În anii '70, odată cu guvernarea Reagan şi criza economică cu care a fost concomitentă, statul s-a retras din activitatea de planificare, domeniul cunoscând un puternic reflux. Drept rezultat, activitatea de planificare socială a început să se descentralizeze, în SUA şi Canada dezvoltându-se numeroase birouri regionale şi locale de planificare socială. A apărut o schimbare de paradigmă în planificarea schimbării, când nu se mai punea accent pe planurile ambiţioase de schimbări sociale de amploare, organizate de stat şi ghidate de sisteme de indicatori sociali cu relevanţă naţională (Wong, 2006). În schimb, s-a pus un accent tot mai mare pe aspectele pragmatice şi legate de politici sectoriale. Abordarea planificată a dezvoltării a revenit tot mai mult nivelului descentralizat al organizaţiilor publice (vezi *planificare strategică*), ca şi al administraţiei locale şi regionale.

Un mare avânt l-a luat planificarea urbană sau regională, definită ca distribuirea spaţială a funcţiilor urbane, suburbane şi regionale, în termeni de patternuri de activitate ale omului în locaţia fizică (vezi *planificare teritorială*). Aceasta include facilităţile şi îmbunătăţirile funciare care să constituie locul de desfăşurare a acestor activităţi. Planificarea urbană desemnează folosirea terenului, transporturile, locuirea, spaţiile libere şi recreative, serviciile publice şi conservarea resurselor istorice sau de mediu. Ea a ocupat cea mai mare parte a discuţiilor despre planificare, pe care le-a împărţit cu alte domenii relativ înguste precum planificarea asociată cu managementul dezastrelor naturale (*disaster planning*).

Dezvoltările recente par însă a întări nevoia de coordonare a iniţiativelor regionale, în domenii de politici diferite precum dezvoltarea regională şi planificarea strategică. Pe de altă parte, organizaţiile internaţionale, care cresc în forţă concomitent cu slăbirea puterii guvernelor naţionale, au interese speciale în dezvoltarea de planuri de dezvoltare. UE, de exemplu, are o abordare integrată care combină, între altele, fixarea priorităţilor şi obiectivelor de dezvoltare cu managementul regiunilor de dezvoltare (prin Planurile Naţionale de Dezvoltare) şi elaborează sisteme unice de indicatori sociali, valabili la mai multe nivele, menite a informa şi monitoriza dezvoltarea. Pe de altă parte, organizaţiile internaţionale de dezvoltare, precum BM, FMI şi ONU, exercită o presiune constantă asupra statelor, îndrumându-le să abordeze în mod planificat schimbarea economică şi socială, bazată pe un sistem de obiective şi priorităţi monitorizabile cu ajutorul indicatorilor.

Indiferent de agenţii planificării sociale (organizaţii locale, regionale, internaţionale), pot fi identificate câteva trăsături ale schimbării sociale planificate :

- Existenţa unor valori şi ideologii în legătură cu starea dorită a bunăstării sociale. Aceste valori sunt de natură a orienta schimbarea socială într-o direcţie conştientizată la nivel social. De exemplu, valorile sunt precizate la nivel naţional prin programele de guvernare.
- Identificarea şi conştientizarea nevoilor individului sau societăţii. Nu întâmplător, organizaţiile de management al dezvoltării au ca obiectiv conştientizarea publicului şi a agenţilor responsabili asupra nevoilor individuale şi colective, ca şi a soluţiilor alternative la cele propuse până acum.
- Dezvoltarea, culegerea şi analiza *indicatorilor sociali*, care folosesc atât la definirea situaţiei existente, cât şi la evaluarea progreselor obţinute în implementarea planurilor/programelor de dezvoltare, atât la nivel local, cât şi naţional. În acest context, un punct deosebit de interesant este efortul comunităţilor locale de a-şi elabora indicatori

specifici care să monitorizeze progresul social (vezi *măsurarea dezvoltării sociale : indicatori ai dezvoltării sociale*).
- Folosirea teoriilor sociale care explică fenomenele, cauzalitatea socială şi ajută la formularea strategiilor de intervenţie pentru rezolvarea problemelor.
- Elaborarea de strategii de acţiune alternative menite să îndeplinească obiectivele de dezvoltare (vezi *obiective*).
- Concretizarea tuturor acestor elemente prin elaborarea unui plan coerent care să cuprindă obiective şi priorităţi (vezi *priorităţi*), ca şi strategii alternative.
- Evaluarea alternativelor şi selecţia acelora care să ghideze acţiunea agenţilor de dezvoltare.

În concluzie, conceptul de schimbare planificată este un produs al secolului XX, ce reflectă o atitudine diferită asupra rezolvării problemelor la nivel personal, organizaţional şi social prin efort calculat, controlat şi persistent. În plan social, planificarea nu trebuie confundată cu managementul centralizat. Pe de altă parte, mai ales în ultimii ani, avem o puternică presiune din partea comunităţilor locale de a-şi planifica singure dezvoltarea. În ciuda diversităţii ideologiiilor, abordărilor şi agenţilor implicaţi, planificarea se dovedeşte a fi de o mare importanţă pentru reuşita eforturilor de dezvoltare socială.

Sergiu BĂLŢĂTESCU

Program/proiect de dezvoltare socială

Ce este un proiect ?

Programele şi proiectele există în fiecare domeniu sau sferă de activitate. Iniţiate în domeniul afacerilor, ele sunt extinse în cel public – sănătate, educaţie, administraţie. Le regăsim sub dimensiuni diferite, de la cele aproape neînsemnate (mobilarea unei încăperi), la cele de dimensiuni mijlocii (promovarea unui nou serviciu) până la proiecte mari, ca importanţă sau întindere (restructurarea unui sistem de servicii destinat comunităţii).

Încercarea de a găsi o definiţie valabilă tuturor tipurilor de proiecte a fost o prioritate în activitatea teoreticienilor şi practicienilor din domeniu.

Iată o definiţie în termeni de caracteristici distinctive : „…un proiect este asumarea temporară a răspunderii pentru crearea unui produs sau al unui serviciu…” (*** Project Management Institute, 2004)… „sau al unui produs final unic sau rezultat” (Frigenti şi Comninos, The Project Management Institute, 1998).

Această remarcă din finalul definiţiei necesită un comentariu. „Produs final unic sau rezultat” are o anumită semnificaţie şi acoperă produsele sau serviciile unei organizaţii. De aici rezultă diferenţa netă între *produs final* sau *rezultat* şi *rezultatele proiectului*. Proiectul oferă rezultate care contribuie la îmbogăţirea serviciilor organizaţiei. Integrând rezultatele proiectului cât mai repede posibil şi transformându-le în acţiuni curente, organizaţia însăşi se va dezvolta. Cu toate că proiectele sunt componente critice care afectează strategia organizaţională, ele rar pot să asigure realizarea produselor finale. Mai curând, proiectele sunt acele vehicule care promovează şi aduc schimbarea organizaţională.

În ciuda unei bogate literaturi care se referă la teoria intervenţiei sociale, putem spune că este greu de identificat o definiţie comprehensivă (Măţăuan, 1999) a programelor sociale. De la „idei" despre mijloacele de atingere a unor obiective sociale la instrumente de punere în practică a politicilor sociale, programele sociale cuprind o gamă largă de acţiuni menite să contribuie la îmbunătăţirea calităţii vieţii prin dezvoltarea capacităţii oamenilor de a participa la activităţi sociale. De asemenea, putem spune că *programele sociale reprezintă un ansamblu planificat şi coordonat de resurse* (materiale, financiare, umane) *şi activităţi alocate, derulate pe o perioadă de timp* (necesare pentru atingerea unui obiectiv), *în scopul satisfacerii unei nevoi sociale, al prevenirii sau al rezolvării unei probleme sociale.*

Programele sociale sunt, nu de puţine ori, supuse unor presiuni externe (surse de finanţare, electorat, beneficiari ai programului) şi, în acelaşi timp, influenţează instituţiile care desfăşoară activităţi programate în sfera socialului. Programarea socială se referă la natura programelor sociale şi la rolul lor în rezolvarea problemelor sociale. Se ocupă de structura internă şi funcţionarea acestora, de interferenţa lor cu programele derulate de alte instituţii (parteneriat) şi de procesele prin care componentele lor pot fi modificate pentru a îmbunătăţi performanţa.

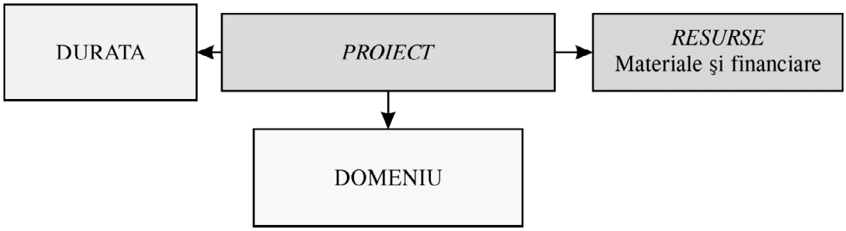
Deşi conţinutul programelor sociale şi ceea ce poate însemna acoperirea neajunsurilor pot fi diferite, toate programele au de rezolvat probleme similare. Aceste probleme, grupate în jurul identificării de resurse, alocării de fonduri, întreţinerii bugetelor, justifică deciziile privind planificarea programelor şi dezvoltarea lor. Programele sociale merg, în general, pe stagii similare mecanismelor de dezvoltare organizaţională.

Proiectele se referă la acţiuni cu nivel de generalitate mai redus decât programele, au o sferă de cuprindere mai mică, un grad de complexitate mai redus şi un orizont de timp mai scurt. Ele subsumează o serie de activităţi care au scopul de a rezolva anumite probleme specifice, într-un timp specific şi într-o zonă specifică. Stadiile proiectelor includ : evaluarea, planificarea, implementarea şi monitorizarea.

Proiectul reprezintă un efort complex de realizare a unor obiective specifice, în limite de timp specificate într-un program şi în cadrul unui anumit buget, cu linii directoare proprii privind organizarea şi funcţionarea. Are caracter unic, eforturile şi experienţa anterioară neregăsindu-se integral în elaborarea şi în implementarea sa.

Proiectul trebuie să conducă la realizarea unui produs bine definit, rezultat al unui cumul de activităţi. Fiecare dintre activităţi trebuie să aibă un moment de început şi unul de sfârşit, să poată fi planificată şi realizată.

Caracteristicile unui proiect :



Componentele-cheie ale unui proiect :

- obiectiv general/obiective specifice ;
- rezultate specifice ;

- termene – presupun constrângeri ;
- buget şi resurse – presupun constrângeri ;
- efortul echipei.

Condiţii majore pentru un proiect de succes :

- implicarea *stakeholder*-ilor şi a beneficiarilor ;
- identificarea şi definirea problemei (de mare importanţă şi interes, atât pentru beneficiari, cât şi pentru *stakeholders*) ;
- stabilirea obiectivelor majore şi specifice (în mod realist şi fezabil) ;
- structura logică şi aplicabilă a managementului de proiect.

Acestea trebuie să conducă la atingerea obiectivelor propuse, utilizând resurse disponibile şi responsabilităţi clar definite.

Planul de lucru descrie modalitatea de implementare a proiectului, listarea actorilor, responsabilităţile acestora şi realizarea activităţilor în timpul planificat.

Cum se diferenţiază un proiect de o operaţie de rutină ?

Există trei factori care diferenţiază proiectele de activităţile rutiniere : unicitatea, natura temporară şi elaborarea progresivă.

Unicitatea

Proiectele se referă la acele activităţi care nu au fost făcute anterior. Unicitatea derivă atât din caracterul unic al activităţilor, cât şi din furnizarea, în premieră, a unor servicii sau din realizarea de produse noi în organizaţie. Se poate ridica un semn de întrebare : „Cât de «unic» este acest unic ? ”.

Un număr de cinci consilii locale din mediul urban dintr-un judeţ se confruntă cu *aceeaşi problemă* şi oferă populaţiei *aceleaşi noi servicii sociale*. Planul poate fi unic, dar fiecare consiliu are propriul proiect. Unicitatea o observăm în localizarea geografică (localitatea este o identitate), managementul proiectului din fiecare localitate fiind specific propriului grup-ţintă şi propriilor beneficiari. De asemenea, metodologia proiectului este specifică fiecărui consiliu local, cu particularităţile sale.

Rezultatele auditului anual : fiecare audit poate urma acelaşi model, aceleaşi secvenţe de evenimente, dar fiecare audit este unic deoarece se referă la un client, la o echipă, la o structură organizaţională.

Introducerea unui sistem informatic în organizaţie : instalarea sistemului în fiecare departament din cadrul organizaţiei presupune aceleaşi manevre, dar fiecare departament are specificul său. Astfel că cerinţele şi utilizatorii din fiecare departament relevă unicitatea în introducerea sistemului.

Identificarea şi centrarea pe unicitate îndeplinesc un rol foarte important în managementul proiectului. Acestea ajută la identificarea noilor arii de risc din organizaţie – fără de care managementul ar ajunge în incapacitatea de dezvoltare şi de implementare, la momentul oportun, a strategiilor care privesc managementul riscului.

Natura temporară

Natura temporară relevă faptul că proiectele sunt de factură tranzitorie. Ele au un început bine definit şi un final bine stabilit. Finalul proiectului este important mai ales atunci când obiectivele sunt îndeplinite. Proiectul poate fi considerat terminat atunci când se ştie clar că obiectivele nu pot fi atinse sau când produsul final nu mai prezintă interes. Natura temporară nu se referă la o durată scurtă a timpului de derulare şi nici la caracterul temporar al produsului, chiar dacă timpul este o variabilă importantă în management. Odată ce obiectivele au fost atinse, proiectul trebuie să înceteze. În situaţiile în care proiectul impune crearea unui nou serviciu sau a unui nou produs, sunt aleşi membrii de bază ai echipei, datorită cunoştinţelor pe care le au, precum şi experienţei acumulate.

Elaborarea progresivă

La iniţierea proiectului, rezultatul e dificil de detaliat. Caracterul unic al rezultatului este elementul care face dificilă această apreciere. De aceea, este util să vorbim despre elaborarea progresivă a proiectului. Cei doi termeni pot fi descrişi astfel : *elaborare* – activitate concertată – sau *dezvoltare* – cercetare minuţioasă –, iar *progresivă* – activitate ascendentă în paşi.

La începutul proiectului, scopul acestuia, timpul de derulare, costul şi performanţa (parametrii) trebuie riguros definiţi. În timpul derulării proiectului, încă de la etapele iniţiale se produce o înţelegere mai bună şi o interiorizare a acestuia dacă intervine suportul elaborării progresive. Elaborarea ca întreg necesită definirea detaliată a proiectului ce reflectă gradul cunoaşterii acestuia. Proiectele pot fi diferenţiate dacă le poziţionăm între cele două extreme ale unui continuum : superficiale, difuze şi clare. Continuumul reprezintă, de fapt, nivelul de cunoaştere. El variază de la slaba cunoaştere la cunoaşterea profundă. Un proiect bine definit este plasat cât mai aproape de cunoaşterea profundă. Aşezarea proiectului pe acest continuum nu este o scalare, ci un element de ilustrare. Elaborarea progresivă a proiectelor susţine definirea produselor proiectului, ceea ce contribuie la definirea scopului proiectului. Scopul este finalitatea proiectului (definită în termeni de produse şi servicii). Diferenţa dintre fixarea prematură a scopului şi elaborarea progresivă constă în faptul că prima procedură este generatoare de tensiune. Scopul complex, riguros formulat, rezultă din elaborarea progresivă şi se bazează pe cunoaşterea profundă. Paradoxal, într-un proiect poate apărea tensiune dacă se definesc iniţial o serie de parametri (timp, cost şi performanţă) pe fondul unui scop nu prea clar.

Tipuri de proiecte

Au fost identificate şi analizate patru tipuri de proiecte. Clasificarea îi aparţine lui Obeng. Acesta dezvoltă ideea corespondenţei între cele patru tipuri de proiecte (Obeng, 1994) : tipul nedesluşit, tipul film, tipul căutare, tipul descris cu ajutorul numerelor (figura 1).

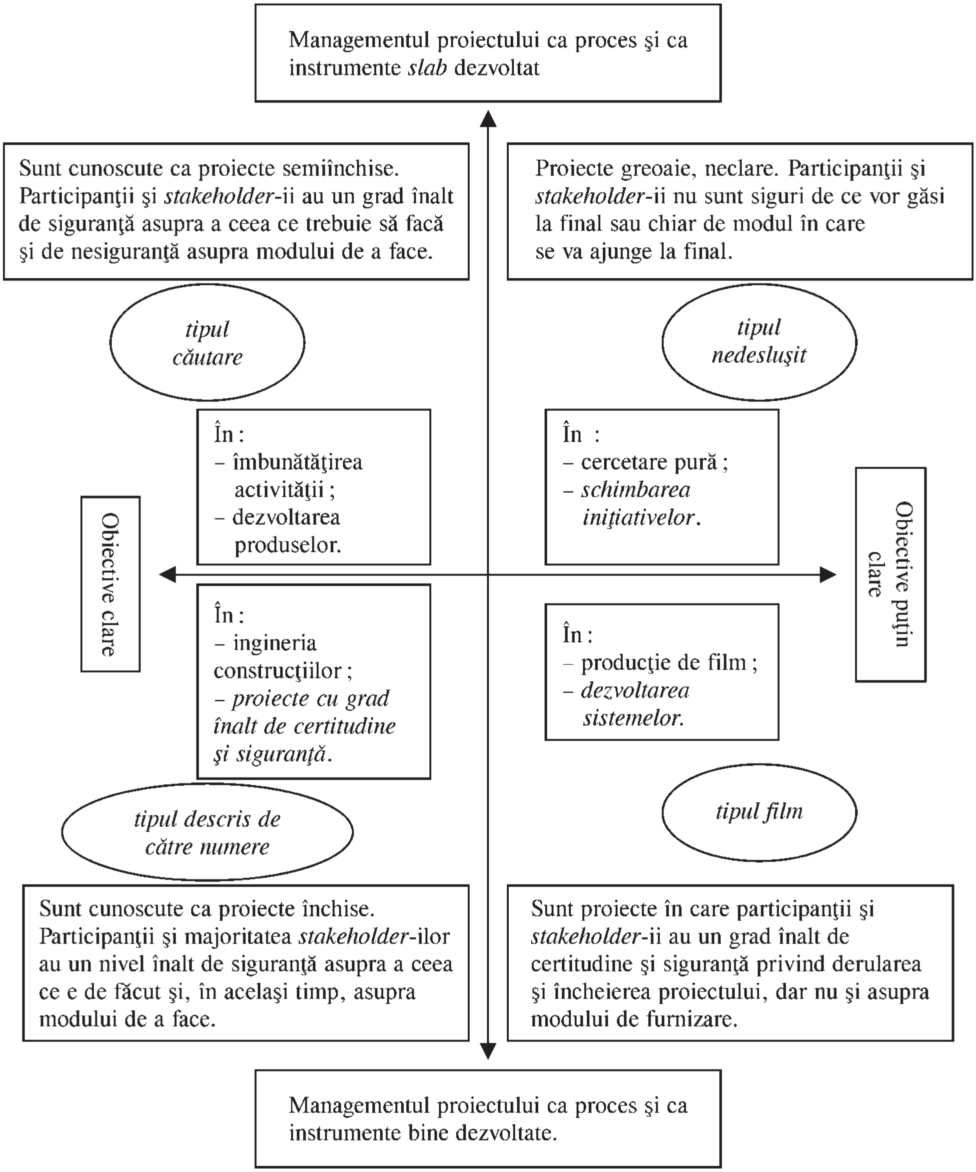


Figura 1. *Tipuri de proiecte*

În timpul elaborării şi derulării, proiectele pot lua caracteristicile altui tip. Un proiect de îmbunătăţire a unei activităţi, dacă se află în etapele iniţiale de derulare, poate fi descris ca fiind greoi şi neclar ; este cazul unei organizaţii care doreşte îmbunătăţirea performanţei, dar nu ştie pe ce anume să se concentreze. Dacă însă totul ar fi clar şi obiectivul este clar descris, translatarea este spre proiecte de tip căutare, în care rămân neclare doar modalităţile de realizare. Mai mult, un proiect elaborat – concepţia acestuia şi implementarea sunt suficient de clare – se înscrie în tipul descris cu ajutorul numerelor.

În timpul implementării, dacă apar factori neprevăzuţi cu caracter perturbator, proiectul poate trece la tipul căutare sau, mai mult chiar, la tipul greoi (tabelul 1).

Aceste tipologii îşi găsesc aplicabilitatea în procesul de planificare a proiectului.

Tabelul nr. 1

Clasificarea proiectelor

Tipul de proiect (descris de Obeng)	Descriere generală	Proiect		Abordare din punctul de vedere al MP
		Proces[1]	Instrumente[2]	
Nedesluşit : – (de la) cercetare pură ; – schimbarea iniţiativelor ; – lipsa experienţei în derularea proiectelor.	Nesiguranţă în ceea ce trebuie făcut. Nesiguranţă asupra modului de a realiza ceva.	Rău înţeles.	Slab dezvoltate.	Atenţie la fiecare pas. Centrarea se face pe fiecare segment individual. După parcurgerea în totalitate a unui palier, se trece la palierul următor, respectând cu stricteţe fiecare pas al acestuia.
Film : – (de la) producţia de film ; – dezvoltarea sistemelor ; – (până la) dezvoltarea prototipurilor.	Nesiguranţă asupra finalităţii. Odată de apar unele idei, se ştie „drumul” spre final.	Bine înţeles	Bine dezvoltate.	Deoarece managementul proiectului şi metodologia acestuia sunt bine ştiute, nu trebuie cheltuit prea mult timp cu definiţii şi cu planificări. Este binevenită concentrarea pe produsul final (descriere), iar procesul va fi uşor de manageriat.
Căutare – (de la) îmbunătăţirea activităţii ; – (până la) dezvoltarea produsului.	Este cunoscut finalul, însă nu şi modalitatea de a ajunge acolo.	Neînţeles prea bine	Nu e necesar să fie bine dezvoltate	Proiecte care necesită, în prima fază, cercetare riguroasă, definirea fazelor (un tablou bine conturat care să permită aprecierea generală şi imaginea corectă a produsului). Concentrarea este nu atât pe planificare şi proiectare, cât pe elaborarea progresivă.
Descrise cu ajutorul numerelor – (de la) ingineria construcţiilor ; – (până la) proiecte similare care au mai fost realizate.	Este cunoscut finalul. Experienţă	Foarte bine înţeles	Foarte bine dezvoltate	Proiecte complexe, ample.

Sorin CACE

1. Proces – extins la procesul şi la procedurile managementului de proiect.
2. Instrumente – gradul de dezvoltare a instrumentelor şi tehnicilor de planificare şi de control.

Promotor local

Unul dintre obiectivele programelor de dezvoltare comunitară constă, pe lângă realizarea unor bunuri sau servicii de interes comunitar (infrastructură, programe sociale sau economice) şi în dezvoltarea capacităţii comunitare (a capitalului social). Dezvoltarea comunitară este un proces complex în care sunt implicaţi o serie de actori dintre cei mai diverşi : autorităţile publice locale, ONG-urile, sectorul privat, dar şi simpli cetăţeni ai localităţilor respective (vezi *dezvoltare comunitară participativă*).

Conceptul de **promotor local** (***p.l.***) s-a folosit alături de alţi termeni meniţi a numi profesionistul din domeniul dezvoltării locale/comunitare. Termenul defineşte persoanele implicate în proiectele de dezvoltare comunitară care au rolul de a activiza comunităţile, de a crea parteneriate între autorităţile publice şi sectorul neguvernamental, în scopul realizării de programe pentru soluţionarea problemelor comunităţilor locale. Varianta în engleză a termenului este „organizator comunitar" – *community organiser* (vezi *facilitator comunitar*).

Experienţa implementării programelor de dezvoltare comunitară a arătat că un factor de succes îl reprezintă prezenţa unui actor social care intervine în întregul proces de dezvoltare comunitară şi care deţine trei funcţii sau roluri esenţiale :

- iniţiază sau promovează procesul de dezvoltare ;
- administrează procesul ;
- conduce proiectul.

Cele trei funcţii pot fi îndeplinite de către o persoană sau de către o instituţie specializată, numai că, de multe ori, astfel de responsabilităţi presupun resurse şi capacităţi diferite şi implică o multitudine de actori sociali. În mediul social românesc, experienţa coordonării acţiunilor de dezvoltare comunitară/locală a arătat că administraţia publică locală are nevoie de factori capabili să instrumenteze proiecte de dezvoltare comunitară, să organizeze resursele locale, să identifice instrumentele adecvate dezvoltării locale şi să planifice strategic proiectele.

Până la această dată, în România s-au desfăşurat trei proiecte importante care au avut ca obiectiv implementarea unor noi modele de dezvoltare locală :

- ***p.l.*** – „Modelul Centrului de Asistenţă Rurală" ;
- agentul de dezvoltare locală – „Modelul Consorţiului de Dezvoltare Locală" ;
- facilitatorul comunitar – „Modelul Fundaţiei Civitas pentru Societatea Civilă".

Conceptul de promotor local a fost utilizat în România pentru prima dată începând cu anul 1999, când filiala Fundaţiei pentru o Societate Deschisă (FSD) din Timişoara a sprijinit iniţiativa de a se dezvolta, în parteneriat cu Agenţia de Dezvoltare Economică Timiş, un proiect-pilot care a avut ca obiectiv implementarea postului de ***p.l.*** în 20 de localităţi din judeţul Timiş.

Obiectivul acestui proiect a fost acela de a îmbunătăţi performanţele administraţiei publice locale (vezi *reforma administraţiei publice*) în comunele din judeţul Timiş. În această etapă, FSD a avut rolul de finanţare şi coordonare a programului operaţional, iar Agenţia de Dezvoltare Economică Timiş, cel de promotor al modelului, de a asigura

serviciile profesionale de consultanţă, training şi de implementare a proiectului-pilot. Implementarea conceptului de ***p.l.*** integrat în structura personalului executiv al primăriilor oraşelor mici şi a comunelor din judeţul Timiş s-a realizat în trei etape succesive, ca urmare a rezultatelor şi creşterii prestigiului profesional al ***p.l.***, dar şi al primăriilor care au înfiinţat postul, astfel :

- etapa I, 1999-2000 : 20 de primării au înfiinţat postul şi au angajat ***p.l.*** ;
- etapa a II-a, 2001 : alte 10 primării au înfiinţat postul şi au angajat ***p.l.*** ;
- etapa a III-a, 2003-2004 : alte 21 de primării au înfiinţat postul şi au angajat ***p.l.***

Rolul promotorilor locali a fost acela de a dezvolta şi iniţia activităţi de dezvoltare comunitară şi de a înfiinţa în fiecare localitate asociaţii comunitare în scopul de a dezvolta parteneriate cu autorităţile publice locale. Aceste parteneriate au elaborat proiecte de dezvoltare locală şi au obţinut finanţări.

Aşadar, se poate observa că specificul ***p.l.*** este dat de faptul că face parte din administraţia publică locală, provine din interiorul comunităţii, având un rol de acţiune directă în cadrul procesului de dezvoltare, în timp ce facilitatorul comunitar (vezi *facilitator comunitar*) vine din exteriorul comunităţii, nu face parte din administraţia publică locală şi asistă comunitatea stimulând, în primul rând, iniţiativele venite din rândul populaţiei locale. Este, de obicei, parte a structurilor societăţii civile.

Rezultatele obţinute de acest proiect (*promotorul local*) au făcut să se dorească extinderea acestuia la nivel naţional, reunind astfel cele două programe (*promotorul local* şi *facilitatorul comunitar*). Începând cu 2004, s-a demarat un proiect naţional cu un potenţial impact regional, numit, de data aceasta, *agent de dezvoltare locală* (vezi *facilitator comunitar*). Obiectivul acestui proiect a constat, în principal, în adoptarea în nomenclatorul de funcţii şi în organigrama administraţiilor publice locale a unui post de agent de dezvoltare locală şi, implicit, promovarea rolului agentului de dezvoltare locală în îmbunătăţirea performanţelor administraţiei publice locale în domeniul economic şi social. Specific pentru agentul de dezvoltare locală este faptul că poate fi şi o structură cu personalitate juridică, nu doar o persoană, ci şi o asociaţie de persoane.

Ana Maria PREOTEASA

R

Reforma administrației publice

Analiza schimbărilor care au avut loc în societatea românească în perioada de tranziţie evidenţiază încă dificultăţi acum, după 18 ani de la revoluţia din 1989. În această perioadă, în România au avut loc schimbări semnificative care au fost influenţate de tranziţiile din fostele ţări comuniste din ECE, de evoluţia relaţiilor internaţionale din această perioadă şi de tendinţele existente în economia mondială. Unul din scopurile revoluţiei din 1989 a fost schimbarea regimului politic care se dovedise direct responsabil de eşecul economic. Transformarea regimului politic a determinat însă o amplă schimbare sistemică, de trecere a sistemului economic spre economia de piaţă, de modificare a cadrului juridic pentru a se adapta la noua realitate existentă la nivelul societăţii şi de construire a instituţiilor democratice necesare în orice stat de drept.

Schimbarea regimului politic a determinat, *inter alia*, şi reformarea sistemului administraţiei publice, adică a instituţiilor publice din cadrul statului, care, prin trecerea la sistemul democratic, trebuie să acceadă la un alt nivel al relaţiei dintre cetăţeni şi autorităţile administrative, la dezvoltarea capacităţii instituţionale a autorităţilor publice, la descentralizarea şi redimensionarea relaţiei cu administraţiile publice locale şi. nu în ultimul rând, la parteneriatul cu societatea civilă.

Într-un context mai general, **reforma administraţiei publice** (***r.a.p.***) *a fost o prioritate strategică pentru toate ţările* şi s-a datorat crizei statului bunăstării, care a apărut în ţările dezvoltate ale Europei Occidentale la sfârşitul anilor '70. Începând cu mijlocul anilor '80, analizele din literatura de specialitate au enunţat ideea retragerii statului din rolul de principal responsabil în asigurarea bunăstării sociale (Ilie, 2004, p. 18) şi externalizarea funcţiilor statului, care este legată de procesul de descentralizare.

R.a.p. reprezintă un proces de schimbare ce înglobează toate aspectele legate de schimbarea şi reorganizarea structurilor organizatorice care formează baza luării deciziilor şi a implementării acestora, precum şi totalitatea normelor de reglementare a modului în care sunt furnizate serviciile publice, în vederea eficientizării sectorului public.

Reforma statului, drept componentă majoră a procesului de dezvoltare socială, are, în principal, două direcţii de schimbare, şi anume : *trecerea de la simpla aplicare a legislaţiei de către instituţiile administraţiei de stat la administrarea pe programe de dezvoltare, concomitent cu derularea procesului de descentralizare* în sensul activizării

administraţiei locale în diagnoza problemelor cu care se confruntă, a mobilizării de resurse şi a dezvoltării de programe proprii (Zamfir, 2004, p. 15). Paradigma dezvoltării presupune, astfel, identificarea problemelor sociale existente şi dezvoltarea de programe pentru a le soluţiona.

Ştiinţa politică s-a îndreptat în anii '60 de la studiul conceptelor fundamentale din politologie, analiza sistemelor electorale şi a instituţiilor politice la studiul mecanismului guvernării, al eficienţei deciziilor politico-administrative în privinţa mecanismelor de alocare a fondurilor publice şi a diferitelor tipuri de resurse (Lambru, 2004a, p. 4). Astfel, prin dezvoltarea subramurilor de analiză a politicilor publice şi de ştiinţă a administraţiei, ramuri aplicate şi cu implicaţii practice directe a ştiinţei politice, a început să se discute tot mai des de reforma guvernării şi a administraţiei publice, în sensul eficientizării mecanismelor de luare a deciziei şi a implementării acestora.

Eficienţa este analizată de cele mai multe ori în legătură cu sistemul privat, nu cu cel public, şi a fost definită la început ca obţinerea unui maximum de efecte în raport cu setul de resurse alocate sau consumate. Teoretic, *eficienţa* aplicată administraţiei publice reprezintă un grad înalt de satisfacere a cetăţenilor, realizarea cu succes a interesului public, aşa cum este acesta reprezentat în programele stabilite, soluţionarea unor probleme şi realizarea unor obiective programatice.

Funcţionarea administraţiei publice tradiţionale era strâns legată de distincţia dintre *mijloace* şi *scopuri*, în sensul în care scopurile sunt stabilite de factorul politic, care, prin reprezentanţii aleşi de electorat, are legitimitatea de a stabili obiectivele unui mandat de guvernare naţională sau locală (vezi *obiective*), iar funcţionarii publici sunt cei care trebuie să găsească cele mai bune mijloace, metode de atingere a scopurilor stabilite de decidenţii politici (Miroiu, 2001, p. 16). Corpul de funcţionari trebuia să dezvolte un set de proceduri formale, de birou (de unde şi denumirea de birocratice), pe care să le aplice, nefiind în situaţia de a participa la procesul de planificare strategică a planurilor (vezi *planificare strategică*) sau programelor de implementare.

Accentul pus pe eficienţa administraţiei publice a făcut ca administraţia publică contemporană să se profesionalizeze în sensul în care distincţia clară între stabilirea scopurilor şi alegerea mijloacelor nu mai operează ca atare, deoarece scopurile şi mijloacele alese suferă redefiniri de-a lungul implementării lor procesuale. Mediul de acţiune al politicilor publice a devenit unul dinamic, greu predictibil, planificarea strategică jucând astfel un rol esenţial care are în vedere opţiunile posibile în raport cu diferitele scenarii. Administraţia publică a trecut astfel de la un sistem bazat pe aplicarea legislaţiei existente la administrarea prin programe de dezvoltare (Zamfir, 2006a, p. 16), care presupune o creştere a rolului expertizei de specialitate în analiza, implementarea, monitorizarea şi evaluarea diferitelor opţiuni de politică publică. În afara influenţelor factorilor politici, culturali, juridici sau de altă natură asupra eficienţei procesului administrativ, factorul uman are cel mai important rol în activităţile şi performanţele sectorului public, ca de altfel în orice organizaţie. În ultimii ani s-a solidificat legătura între cultura administrativă şi cea a managementului organizaţiei, promovându-se noul *management public* (Zamfir, 2006a, p. 15), bazat pe *extinderea culturii eficienţei*. Eficienţa activităţii din sectorul public este direct proporţională cu folosirea eficientă a personalului şi cu rezultatele muncii sale. Analiza politicilor publice de către funcţionarii cu responsabilităţi în domeniu are menirea de a facilita deciziile politice luate de oamenii

politici şi de a le apropia, prin formularea de recomandări, de posibilitatea punerii acestora în practică.

Prin urmare, în cadrul procesului de ***r.a.p.***, concentrarea pe factorul uman, care prin potenţialul său poate contribui la creşterea eficacităţii în sectorul public, este absolut necesară. Sistemele de norme din administraţie acordă funcţionarilor publici dreptul de a lua decizii sau de a emite instrucţiuni, acceptate fără a recurge la persuasiune, negociere sau forţă. *Ei devin astfel purtătorii autorităţii conferite de normele şi practicile din cadrul activităţii respective.*

O componentă foarte importantă a reformei sectorului public o reprezintă reforma administraţiei publice locale, al cărei principal pilon îl reprezintă descentralizarea (vezi *descentralizare*). Descentralizarea reprezintă, în cazul nostru, transferul de autoritate şi responsabilităţi de la guvernul central la autorităţile locale, fiind şi un instrument de responsabilizare a acestora. Principalele metode de realizare a descentralizării sunt crearea unui cadru adecvat pentru procesele de descentralizare/deconcentrare şi întărirea autonomiei financiare a autorităţilor locale. Autoritatea guvernării locale îşi are originea în baza sa electorală, în faptul că aleşii locali sunt reprezentanţii legitimi ai cetăţenilor care i-au ales şi că se situează cel mai aproape de nevoile şi aşteptările membrilor comunităţii care i-a ales.

În România, ***r.a.p.*** este un proces care se desfăşoară pe trei paliere, în funcţie de nivelul la care are loc sau de grupul-ţintă căruia i se adresează (Profiroiu, 2005, p. 5):

- la nivelul administraţiei publice centrale: întărirea capacităţii instituţionale în privinţa *formulării politicilor publice* (vezi *politici publice*), planificării strategice, comunicării şi coordonării interministeriale;
- la nivelul administraţiei publice locale: finalizarea cu succes a procesului de *descentralizare*/deconcentrare a serviciilor publice;
- la nivelul întregii administraţii: *profesionalizarea corpului funcţionarilor publici* şi a persoanelor aflate în funcţii publice care trebuie să fie un grup neutru, comparabil cu cel existent în ţările membre ale UE.

În privinţa *formulării politicilor publice*, este esenţială acordarea unei atenţii speciale, pentru că de acest proces depinde posibilitatea ducerii la îndeplinire cu succes a obiectivelor trasate şi urmărite de către decidenţii politici. Formularea politicilor guvernamentale trebuie să includă comunicarea şi coordonarea interministerială pentru ca instituţiile administraţiei publice centrale să nu propună proiecte de acte normative paralele care să transpună aceleaşi decizii politice în forme diferite. Pentru întărirea capacităţii instituţionale a autorităţilor administraţiei publice centrale, un rol important în ECE l-au avut cooperarea şi programele guvernamentale de parteneriat cu organismele internaţionale, folosindu-se astfel expertiza acestora. Activitatea de identificare a problemei de soluţionat trebuie să ducă la crearea unei imagini clare şi exacte asupra acesteia pentru a se putea identifica o soluţie posibilă. De asemenea, dacă există mai multe probleme identificate pentru rezolvare printr-o propunere de politică publică, acestea trebuie prioritizate. Scopul unei politici publice îl reprezintă o stare generală de lucruri dezirabilă la nivelul unei societăţi, comunităţi, care este aşteptată după implementarea respectivei politici. Structurile implicate în procesul de reformă şi de formulare a politicilor publice trebuie să-şi definească foarte bine statutul, poziţia şi în ce relaţii funcţionale se află unele faţă

de altele. Pentru că responsabilii direcţi de formularea politicilor publice sunt înalţii funcţionari publici şi cei aflaţi în funcţie de răspundere publică, aceştia trebuie să beneficieze de o pregătire adecvată şi de specializări în acest sens, concomitent cu o definire clară a atribuţiilor lor în procesul de formulare şi elaborare. Pentru o abordare unitară la nivel instituţional, trebuie să se creeze mecanisme transversale de formulare a politicilor publice (comitete interministeriale, judeţene şi interjudeţene). Consultarea cu societatea civilă şi cu cetăţenii, înainte şi după elaborarea propunerii de politici publice, este o etapă absolut necesară în vederea realizării transparenţei actului administrativ şi a punerii în practică a unei decizii politice care să fie în concordanţă cu dorinţele şi nevoile cetăţenilor în domeniul în care se propune reglementarea. Scopul consultării prin dezbateri publice (organizate ca mese rotunde sau, pur şi simplu, prin publicarea propunerii de politică pe Internet şi solicitarea de feedback) este *să nu se propună politici în afara agendei cetăţeanului*, de care acesta nu are nevoie sau care sunt chiar împotriva interesului public sau comunitar. Este esenţială *creşterea importanţei rolului beneficiarului* (*cetăţeanul*) în cadrul formulării politicilor publice, pentru a creşte în final calitatea serviciilor publice şi adaptarea acestora la nevoile sale. Formularea mai bună a politicilor publice la nivelul administraţiei centrale româneşti este necesară, deoarece, în administrarea problemelor curente, Guvernul, principalul responsabil, nu reuşeşte întotdeauna să-şi stabilească priorităţile strategice şi să coordoneze elaborarea politicilor. În România, la nivelul Secretariatului General al Guvernului, s-a înfiinţat, în noiembrie 2003, Unitatea de Politici Publice, cu misiunea de a contribui la întărirea capacităţii Guvernului de coordonare a procesului de formulare, implementare şi monitorizare a politicilor publice la nivel central. Se vizează constituirea de unităţi de politici publice la nivelul fiecărui minister pentru a se îmbunătăţi managementul politicilor publice de la nivelul administraţiei centrale. Cadrul legislativ este deja stabilit şi se urmăreşte o anumită standardizare în elaborarea propunerilor de politici publice de la fiecare minister, pentru a fi mai uşor de monitorizat şi evaluat.

În vederea democratizării administraţiei publice locale, *descentralizarea* reprezintă o etapă esenţială şi un pas firesc. Transferul de responsabilităţi, competenţe şi autoritate către instituţiile administrative locale este normal, pentru că autorităţile administraţiei publice locale cunosc cel mai bine nevoile comunităţilor şi pot identifica cele mai adecvate soluţii de răspuns. Descentralizat este acel sistem care are la bază interesul local, distinct de cel naţional, în contextul în care localităţile dispun de structuri organizatorice şi de un patrimoniu propriu. Descentralizarea se desfăşoară conform principiului subsidiarităţii. În funcţie de tipul de responsabilităţi transferate, descentralizarea poate fi de trei tipuri : *politică*, *administrativă* şi *financiară*.

Descentralizarea politică presupune implicarea cetăţenilor în procesul de luare a deciziilor, creşterea importanţei procesului de consultare democratică a acestora şi de luare în considerare a manifestării voinţei acestora. Pericle, referindu-se la cetăţenii atenieni, spunea, în lucrarea sa *Asupra cauzelor măreţiei ateniene*, că „...noi suntem singurul popor care credem că acela care nu se amestecă în treburile statului nu este numai un indolent, ci şi un om de nimic" (*apud* Pavel, 1996, p. 5). Într-adevăr, un sistem democratic solid nu poate exista în afara unei culturi politice democratice participative. *Descentralizarea politică reprezintă, prin excelenţă, posibilitatea permanentă a influenţării deciziilor guvernamentale şi ale autorităţilor publice de către popor, la nivel naţional*

şi în special local prin conferirea de puteri crescute cetăţenilor. Acest concept este cunoscut în literatura de specialitate drept *citizen empowerment*. Deciziile politice care se iau în contextul unei consultări la nivel extins a populaţiei şi a unei participări crescute a acesteia reflectă, într-un mod mult mai apropiat de realitate, interesele existente la nivelul societăţii, nu doar la nivelul demnitarilor aleşi, reprezentanţii politici ai populaţiei, care pot, în anumite situaţii, să reprezinte interesele unui procent nereprezentativ al populaţiei. Neimplicarea cetăţenilor, ca cenzori legitimi ai politicilor care li se adresează, conduce, în multe situaţii, la o manipulare a sistemului electoral democratic de către lideri politici care iau decizii şi implementează politici publice care să-i favorizeze pe ei sau pe grupurile care i-au propulsat în poziţii de decizie. Descentralizarea politică impune însă o extindere a sarcinilor administrative la nivelul sectorului public (Profiroiu, 2005, p. 35) pentru crearea condiţiilor necesare dezbaterii publice a unei propuneri de politică publică sau a unui act normativ, colectării propunerilor venite dinspre cetăţeni şi dinspre societatea civilă şi analizei acestora, precum şi pentru crearea centrelor de informare privind drepturile cetăţeneşti şi alte măsuri de acest tip. De exemplu, organizarea unei dezbateri publice cu reprezentanţii societăţii civile dintr-un anumit domeniu de acţiune asupra unui proiect de strategie politică în domeniul respectiv presupune cel puţin câteva probleme esenţiale. În primul rând, cum selectăm ONG-urile care vor fi invitate, ce criterii vom stabili. Dacă invităm toate organizaţiile reprezentative în domeniul respectiv, ar putea fi problematic să găsim un spaţiu destul de mare pentru organizarea dezbaterii. Dacă rezolvăm toate aceste probleme logistice, trebuie să colectăm propunerile şi comentariile asupra proiectului respectiv, să fie dezbătute apoi într-un cadru adecvat de un grup de experţi în domeniu, iar, în final, concluziile grupului de experţi să fie prezentate decidenţilor politici care să hotărască cum va fi modificată strategia în urma dezbaterii publice. Desigur, pentru a pune în practică astfel de măsuri de descentralizare politică, este necesară existenţa unui cadru democratic care să asigure condiţiile adecvate acestui lucru (separarea puterilor în stat, pluralism politic, funcţionalitatea adecvată a instituţiilor statului, informarea şi educarea cetăţenilor în spirit participativ).

Descentralizarea administrativă presupune transferul de autoritate şi responsabilităţi în privinţa anumitor funcţii publice de la nivelul guvernului central la agenţiile sau unităţile subordonate sau la autorităţile publice regionale sau locale. *Deconcentrarea* reprezintă o formă aparte a descentralizării, realizându-se la un nivel scăzut, şi implică transferul de responsabilităţi de la ministerele sau agenţiile centrale la unităţile din teritoriu subordonate acestora. În cadrul reformei administraţiei publice româneşti, descentralizarea reprezintă transferul de responsabilităţi de la guvernul central la autorităţile administraţiei locale sau la organizaţii, care operează în parteneriat (vezi *parteneriat*) sau independent de guvern, pentru furnizarea serviciilor publice. Există, de asemenea, posibilitatea transferării de reponsabilităţi prin privatizarea serviciilor publice către organizaţii/societăţi private, deoarece, în anumite circumstanţe, acestea pot fi mai eficiente în condiţiile concurenţei de piaţă. Privatizarea se bazează pe prezumţia că resursele financiare din mediul privat vor contribui la finanţarea infrastructurii publice, eventual prin parteneriate public-privat (Goodin, Kingemann, 2005, p. 548).

Ultima etapă a descentralizării ca prioritate a reformei administraţiei publice locale o reprezintă *descentralizarea financiară*. Este foarte dificil ca instituţiile administraţiei

publice locale să devină mai puternice şi să-şi pună în practică deciziile luate datorită creşterii autorităţii lor, dacă nu dispun de resurse financiare suficiente, dacă nu pot influenţa modul de generare a acestor venituri şi dacă nu au libertatea de a-şi gestiona, aşa cum consideră, banii primiţi prin transferuri de fonduri guvernamentale. Alocarea resurselor financiare locale trebuie să se facă de către administraţia locală pentru că, prin natura şi locul său, cunoaşte cel mai bine priorităţile existente la nivel local. De asemenea, stabilirea taxelor şi impozitelor locale se face de către autorităţile locale, în funcţie de specificul localităţii respective. În ultimii ani, în România a crescut procentul din PIB destinat bugetelor locale, concomitent însă cu creşterea ponderii cheltuielilor locale în totalul cheltuielilor publice.

Un obstacol în calea descentralizării îl reprezintă existenţa simultană în România a noilor instituţii locale, democratice, şi a structurilor de tip centralizat, preluate în mare parte din sistemul socialist, a căror modernizare ori nu a început încă, ori nu este posibilă.

Cu toate acestea, descentralizarea a fost deja reglementată în România printr-o lege--cadru (Legea nr. 195/2006) şi constituie o prioritate strategică în cadrul procesului de reformă a administraţiei publice locale. De asemenea, modificarea statutului prefectului şi transformarea acestuia în înalt funcţionar public reprezintă o altă etapă îndeplinită în acest sens. În ultimele rapoarte de monitorizare, Comisia Europeană a remarcat startul pozitiv pe care l-a avut procesul de reformă în administraţie, menţionând necesitatea continuării acestui proces, în special la nivel local.

O altă componentă a reformei administrative, considerată de unii autori ca fiind şi cea mai importantă, o reprezintă *profesionalizarea corpului de funcţionari publici şi reforma*. Aceasta este absolut necesară pentru întărirea capacităţii administrative în vederea absorbirii fondurilor comunitare. Un principiu de bază în managementul resurselor umane afirmă că oamenii reprezintă resursa-cheie a oricărei organizaţii. Funcţionarul public este atât unul din scopurile reformei administraţiei publice, cât şi un motor al funcţionării sistemului administrativ. Denumirea de „funcţionar public" este folosită generic pentru persoanele angajate în funcţii publice în cadrul administraţiei de stat. În perioada imediat următoare tranziţiei, o mare parte dintre foştii funcţionari ai instituţiilor de tip socialist au rămas în continuare în cadrul sistemului, având însă ca punct de plecare în crearea noilor comportamente din cadrul instituţiilor democratice de stat în formare vechile tipuri de relaţionare cu cetăţeanul. Acest fapt, corelat cu inerţia generală a sistemului, a dus mai degrabă la percepţia că administraţia de stat este rigidă, ermetică din punctul de vedere al modernizării organizaţionale, şi, de foarte multe ori, ineficientă. Astfel, sistemul administrativ nu-şi mai îndeplinea rolul său primordial de a funcţiona în slujba cetăţeanului. Aplicarea principiului managementului calităţii totale, preluat de la organizaţiile private, este necesar şi poate conduce la implicarea tuturor angajaţilor dintr-o instituţie publică în procesul de îmbunătăţire a performanţei instituţiei respective, motivaţi de faptul că ar putea fi chiar ei beneficiarii funcţionalităţii şi eficienţei instituţiei (Goodin, Kingemann, 2005, p. 549).

Dezvoltarea conceptului de „management public" la noi în ţară şi diferenţierea clară a relaţiei dintre decizia politică şi cea de management (Androniceanu, 1999, p. 86) au dus la o schimbare de paradigmă în ceea ce priveşte organizarea şi funcţionarea instituţiilor publice. Acestea trebuie să aibă ca scop *eficienţa instituţională* în sensul de a *furniza cu succes serviciul public pentru care au fost* create. Managementul resurselor umane din sectorul public a fost unul deficitar şi este în acest moment insuficient dezvoltat. În

România, problema cea mai acută cu care se confruntă sectorul public o reprezintă faptul că nu se reuşeşte atragerea resurselor umane competitive şi motivate pentru a lucra în administraţie. De foarte multe ori, inclusiv personalul din cadrul departamentelor de resurse umane nu are cunoştinţele necesare privind recrutarea şi selecţia, rezumându-se doar la aplicarea legislaţiei aferente, iar după angajare nu foloseşte indicatori de performanţă pentru a evalua activitatea personalului angajat. O altă problemă o reprezintă influenţa pe care o are încă sistemul politic în recrutarea personalului şi insuficienta transparenţă a concursurilor organizate. Nu toate instituţiile publică pe site-uri informaţiile despre posturile vacante scoase la concurs, preferându-se în multe situaţii angajarea unor persoane pe bază de recomandări venite din interiorul sistemului. Bibliografiile de concurs nu sunt orientate spre aptitudini practice, spre competenţe şi abilităţi sau teste psihologice, ci îndeosebi pe memorare de legislaţie. Acest lucru conduce de multe ori la angajarea de personal rigid, ancorat în prevederi şi acte normative, mai puţin orientat spre inovaţie, eficienţă şi abordări constructive. Dezvoltarea resurselor umane din administraţie este esenţială şi trebuie să gestioneze formarea specializată a funcţionarilor publici, în special a celor aflaţi în funcţii de conducere şi de răspundere.

În cadrul reformei funcţiei publice, trebuie totuşi să se ia în considerare în continuare principiul stabilităţii funcţiei publice în vederea construirii unei cariere durabile în funcţia publică şi a profesionalizării funcţionarilor publici. Cu toate acestea, se impune reevaluarea criteriilor de promovare în funcţia publică, în sensul în care competenţa trebuie să prevaleze în faţa vechimii în muncă. Un alt pas necesar îl reprezintă *depolitizarea totală a funcţiei publice şi asigurarea neutralităţii şi imparţialităţii funcţionarilor publici*. Nu putem neglija însă că *un factor hotărâtor în atragerea în sistemul public a resurselor umane înalt calificate o reprezintă motivarea salarială corespunzătoare a acestora*. O soluţie posibilă pe viitor ar putea fi adaptarea sistemului de salarizare la capacitatea instituţiilor de a atrage şi gestiona fonduri, concomitent cu corelarea salariilor cu un sistem de indicatori de performanţă. Chiar dacă de multe ori s-a reuşit recrutarea şi selecţia de personal calificat în cadrul administraţiei de stat româneşti, a existat ulterior o tendinţă de migrare a acestuia către sectorul privat sau către organizaţiile internaţionale, în special din cauza motivaţiei financiare insuficiente şi a dezvoltării greoaie, bazată pe vechime în carieră. Accesul la formarea profesională de calitate pentru persoanele angajate în sectorul public reprezintă o premisă importantă în profesionalizarea acestora. Practic, o persoană care are studiile necesare pentru a intra în corpul funcţionarilor publici trebuie să aibă posibilitatea de a-şi dezvolta cunoştinţele în cadrul unor programe specializate de studii postuniversitare din cadrul universităţilor, de tipul masteratelor profesionale, programe care să abordeze metode şi tehnici sectoriale de management public.

Schimbările existente în administraţia publică sunt în mod decisiv influenţate de trecerea spre noul management public. Conceptele din sectorul public au fost treptat înlocuite de ideile de management din sectorul privat, conducând la creşterea importanţei implicării funcţionarului public în conducerea eficientă a unui serviciu, departament sau a unei instituţii, concomitent cu implicarea în formularea de politici. Astfel, *prin aplicarea unor principii de eficienţă şi eficacitate, managementul public se apropie de esenţa managementului privat, având însă drept obiectiv general satisfacerea interesului public*. Această viziune recunoaşte şi acceptă rolul deosebit de important al administraţiei publice în procesul guvernării. Din păcate, există şi în programele de formare a unor

manageri publici de elită preocuparea pentru recrutarea unor persoane care au activat numai în domeniul public sau care au prea puţină deschidere spre mediul privat, contribuindu-se astfel la continuarea izolării sistemului de principiile concurenţiale şi dinamismul din sectorul privat.

Tendinţa generală a administraţiei publice ca formă de exercitare a puterii executive într-un stat este de a se extinde datorită creşterii serviciilor publice. Pentru satisfacerea reală a cererilor societăţii este nevoie de o bună funcţionare a serviciilor publice. *Reforma administraţiei publice reprezintă un pas firesc în adaptarea aparatului de stat la realităţile sociale, la emergenţa dezvoltării sociale, proces în cadrul căruia statul are încă un rol-cheie.*

Codrin SCUTARU

Reformă – România în perioada de tranziție

Termenul **reformă** (*r.*) se referă la un program de dezvoltare ce presupune schimbări instituţionale în domeniul politic, economic, social sau cultural, în vederea atingerii unei stări dezirabile.

Operarea unei distincţii între tranziţie şi ***r.*** este necesară, având în vedere că aceşti doi termeni sunt foarte des folosiţi cu referire la schimbările socioeconomice contemporane. Tranziţia (vezi *tranziţia ca proces istoric în Europa Centrală şi de Est*) vizează întregul proces de schimbare a formei de organizare socială de la modelul de tip sovietic la modelul de tip occidental. Pentru studiul acestui proces istoric a fost promovată o disciplină nouă, tranzitologia (vezi *teorii asupra tranziţiei economice şi politice de sistem, de la socialism la capitalism*), ca domeniu de graniţă între economie, sociologie şi politologie. În sine, ***r.*** se referă doar la tranziţia coordonată politic, adică la direcţiile de acţiune asumate de către stat prin decizii politice, care dau un nou curs politicilor publice dintr-un anumit domeniu. Actele de ***r.*** sunt cuprinse în documente juridico-politice, fie ele acorduri internaţionale, legi, ordonanţe, hotărâri de guvern, strategii, programe etc., care antrenează răspunderea acţiunii guvernamentale. În acest sens, sfera de cuprindere a ***r.***, respectiv a studiului acesteia devine mult mai precis determinată în comparaţie cu sfera mult mai extinsă a studiilor de tranzitologie. Deci, ***r.*** reprezintă una dintre componentele tranziţiei, al cărei caracter special reiese din acţiunea programată a statului, pe coordonate strategice, în economie şi societate. Dintre domeniile supuse ***r.*** după 1989, schimbările cele mai profunde au vizat ***r.*** economică, element ce presupune reconfigurarea structurală a întregii societăţi. ***R.*** politică (vezi *sistem politic*) a fost promovată într-un ritm mult mai rapid, având în vedere complexitatea mult mai redusă a schimbărilor.

Necesitatea şi contextul reformei : România la sfârşitul anilor ’80

Lansarea reformei la începutul anilor ’90 în ţările central- şi est-europene, foste componente ale blocului sovietic, a avut ca surse două elemente : înţelegerea firească a necesităţii unor schimbări structurale economice, sociale şi politice după prăbuşirea vechilor

regimuri şi situaţia de criză economică. Problemele economico-sociale structurale ale acestor ţări, vizibile încă din anii '80, erau legate în special de poziţia financiară internaţională, respectiv datoriile externe apreciabile şi incapacitatea de susţinere a necesarului de importuri cu resurse financiare interne. Acest fapt a clamat intervenţia instituţiei construite pentru astfel de situaţii critice, respectiv FMI. În conceperea programului de reforme, reprezentând condiţionalităţile pentru acordarea de împrumuturi, FMI a colaborat cu restul creditorilor fostelor state socialiste, precum şi cu BM. În esenţă, constrângerile economice cu care se confruntau aceste state au condus la situaţia în care programul de dezvoltare economico-socială pe perioada de tranziţie a fost reprezentat de programul de reforme convenite cu instituţiile financiare internaţionale şi alţi creditori.

Ca şi alte state socialiste sau state în curs de dezvoltare, România s-a împrumutat masiv la sfârşitul anilor '70 în vederea finanţării propriilor programe de dezvoltare, îndeosebi în industrie. Respectivele sume erau atrase cu dobânzi atrăgătoare, dat fiind afluxul de petrodolari – venituri sporite din exportul de petrol al statelor membre OPEC, în special cele din zona Golfului Persic, în urma primului şoc petrolier (1973) – cu care se confrunta sistemul bancar mondial. Al doilea şoc petrolier (1979-1980) şi majorarea ratei dobânzii de intervenţie a Rezervei Federale a SUA la începutul anilor '80, ca urmare a necesităţii finanţării deficitelor publice ale administraţiei preşedintelui Ronald Reagan, au condus la majorarea generalizată a dobânzilor şi la o recesiune mondială. Pe cale de consecinţă, a apărut o criză a datoriei externe la nivel mondial. Statele care se împrumutaseră în schimbul unor dobânzi ieftine nu îşi mai puteau plasa produsele pe o piaţă mondială în recesiune la preţurile scontate în momentul accesării creditelor, în timp ce serviciul datoriei externe creştea pe măsura dinamicii ascendente a dobânzilor. Această situaţie a fost agravată şi de aprecierea dolarului la mijlocul anilor '80. În acest mecanism economico-financiar a fost angrenată şi România, care, în 1982, s-a aflat în situaţia de incapacitate de plată (Văcărel, 2001, p. 22). Cu alte cuvinte, valuta deţinută de statul român era insuficientă pentru achitarea importurilor curente şi a serviciului datoriei externe, adică o stare de faliment a economiei naţionale. Decizia politică luată de conducerea comunistă a statului a fost de a restitui integral datoria externă înainte de termen, renunţând la procedura uzuală de refinanţare şi reducând drastic importurile.

Dincolo de retorica postrevoluţionară anticomunistă, analize bine fundamentate (Văcărel, 2001, pp. 15-39 ; Ionete, 1993) conturează în mod clar, pe baza unor indicatori obiectivi, situaţia economică a perioadei. Aceste analize scot în evidenţă o serie de aspecte esenţiale : forţarea exporturilor, reducerea la minim a importurilor tehnologice, finanţarea pierderilor existente în economie şi mascarea acestora, bugete de stat excedentare. În final, datoria externă a fost plătită cu un efort uman şi economic extraordinar. De la un sold de 6,8 miliarde de USD în 1985, la sfârşitul anului 1989 totalul datoriei externe înregistra doar 174 milioane USD. Începând cu 1982, soldul contului curent, în care se reflectă valoarea exporturilor, a cunoscut un sold excedentar de aproape 2 miliarde de USD până în anul 1989, cu un maxim în 1988 al exportului net, echivalent cu 9,3% din PIB. Dezechilibrul financiar extern a fost acoperit de un dezechilibru economico-social intern. Pe măsură ce criza reală, resimţită în nivelul de trai, se accentua, bugetul de stat, în loc să înregistreze deficite din ce în ce mai mari, era aprobat şi executat cu excedente semnificative. Pentru a face faţă cheltuielilor cu plata datoriei externe, a fost instituit un regim de austeritate al cheltuielilor publice, în paralel cu o creştere a ponderii

bugetului de stat în PIB, tot în sensul controlului şi mai puternic al consumului. Astfel, deşi bugetul de stat a crescut la capitolul venituri, realizarea excedentelor s-a făcut pe scăderea cheltuielilor, îndeosebi a celor sociale. Principala direcţie a cheltuielilor publice era de acoperire a pierderilor din economie. Astfel, la 31 decembrie 1989, circa 5 100 de unităţi economice de stat, cooperatiste sau obşteşti, au obţinut pierderi de 171,3 miliarde de lei, iar totalitatea unităţilor economice mai aveau pierderi reportate din anii precedenţi şi neacoperite în valoare de 213,2 miliarde de lei (Văcărel, 2001, p. 29). De notat că, în acea perioadă, PIB, în preţuri curente, era în jurul a 800 miliarde de lei.

Actorii interni şi externi ai reformei

*Formularea deciziilor de **r.*** este rezultatul interacţiunii mai multor organizaţii şi categorii de persoane, atât pe plan intern, cât şi pe plan internaţional. La nivel intern, principalul rol îl deţin decidenţii politici, adică politicienii care ocupă, la un moment dat, poziţii în structura instituţională care le conferă o anumită putere.

Pe plan internaţional, se disting trei categorii : a) organizaţiile interstatale (NATO, ONU, Consiliul Europei, Comunitatea Economică Europeană – devenită ulterior UE, OSCE etc.) ; b) instituţii financiare internaţionale (de exemplu, FMI şi BM) şi c) organizaţii nonguvernamentale internaţionale.

Organizaţiile interstatale pot stabili anumite cerinţe pentru calitatea de stat membru, de unde necesitatea adoptării anumitor ***r.*** Aceste cerinţe au vizat, în general, elemente de ***r.*** privind sfera politică, respectiv relaţia stat-cetăţeni, şi o construcţie instituţională democratică, după model occidental.

Organizaţia pentru Cooperare şi Securitate în Europa (OSCE) a constituit un prim cadru de afirmare a noului context politic de după sfârşitul Războiului Rece prin declaraţia finală a reuniunii şefilor de state şi de guverne de pe continentul european din noiembrie 1990, intitulată *Carta de la Paris pentru o Nouă Europă*. Carta consfinţea angajamentul statelor semnatare de a construi, consolida şi întări democraţia, înţeles drept singurul sistem de guvernare. OSCE a oferit asistenţă reformelor instituţionale necesare pentru alegeri libere şi corecte, pentru drepturile omului şi statul de drept.

Consiliul Europei (CE) a fost prima organizaţie interstatală de tip occidental la care România a aderat după 1989. Obţinerea calităţii de stat membru a necesitat ***r.*** privind domeniul drepturilor omului (dreptul de proprietate, minorităţi, libertatea presei etc.) şi al justiţiei, astfel încât să fie respectate prevederile *Convenţiei Europene a Drepturilor Omului*, document adoptat de statele membre ale Consiliului Europei pentru protejarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale.

Organizaţia Tratatului Atlanticului de Nord (*NATO*), alianţă militară la care România a aderat în 2004, s-a implicat în promovarea de reforme privind forţele armate şi sistemul de securitate naţională.

Organizaţia Naţiunilor Unite (ONU) a oferit asistenţă în multiple domenii prin diferite organizaţii aflate sub egida sa, precum ILO, UNICEF şi PNUD, care s-a concretizat prin expertiză în construcţia noului cadru legal privind, de exemplu, legislaţia muncii sau drepturile copilului.

În relaţia României cu *Comunităţile Europene/UE* se pot discerne trei faze distincte : stat asociat al Comunităţilor Europene (1993-1999), stat aflat în faza de preaderare şi

negociere a aderării (1999-2006), şi stat membru cu drepturi depline, începând cu 1 ianuarie 2007. Comisia Europeană a avut un rol deosebit în orientarea şi monitorizarea procesului de schimbare în perioada de preaderare, când România a primit şi asistenţă financiară de preaderare (prin programele PHARE, ISPA, SAPARD, RICOP). Încheierea capitolelor de negociere ale tratatului de aderare a presupus nu numai încorporarea *acquis*-ului comunitar în legislaţia internă, ci şi alte măsuri majore de reformă de natură economico-socială convenite de Guvern şi Comisie. Până la debutul negocierilor de aderare, implicarea a fost mult mai redusă, fiind reprezentative pentru acea perioadă programele privind educaţia de tip *Tempus* şi *Socrate*.

Spre deosebire de organizaţiile interstatale, instituţiile financiare internaţionale au avut o implicare sporită în ceea ce priveşte promovarea de reforme în economie şi politica socială. Din acest motiv, este necesară înţelegerea mecanismelor de funcţionare a acestora. FMI şi BIRD au fost create în perioada de sfârşit al celui de-al doilea război mondial (1939-1945), când s-a pus problema stabilirii unui nou sistem financiar internaţional, stabil şi capabil să stimuleze creşterea economică mondială. Pentru aceasta, reprezentanţi ai celor mai importante state din economia mondială s-au întrunit la Bretton Woods, SUA, în 1944, pentru începerea negocierilor sub titulatura oficială de Conferinţa Monetară şi Financiară a Naţiunilor Unite. Noul sistem, denumit „sistemul de la Bretton Woods”, a devenit operabil în 1946. Printre prevederile Acordului de la Bretton Woods, s-a stabilit şi înfiinţarea FMI şi BIRD, motiv pentru care cele două instituţii mai sunt cunoscute şi sub denumirea de „instituţiile de la Bretton Woods”. FMI are rolul de administrator al acordului şi de a preveni crizele în sistemul financiar internaţional prin acordarea de asistenţă financiară statelor care au dificultăţi în susţinerea plăţilor externe. Aşadar, FMI nu are atribuţii propriu-zise în finanţarea programelor de dezvoltare socială, ci de gardian al stabilităţii economico-financiare globale, fără de care se poate afirma că nici o dezvoltare nu este posibilă. Fiecare stat membru al FMI deţine o cotă, conform importanţei în economia mondială, şi, pe cale de consecinţă, un anumit număr de voturi. Guvernul SUA deţine cea mai importantă cotă, dispune de cel mai mare număr de voturi, precum şi de dreptul de reprezentare permanentă în Consiliul director al FMI, fiind şi singurul stat cu drept de veto asupra măsurilor adoptate. Obiectivul iniţial al BIRD a fost oferirea de asistenţă financiară internaţională către statele afectate de distrugerile conflagraţiei mondiale. În deceniile următoare, BIRD şi-a lărgit aria de competenţă spre finanţarea proiectelor de infrastructură, de dezvoltare a serviciilor sociale de luptă împotriva sărăciei etc. (vezi *Banca Mondială ca actor al dezvoltării sociale*). Faţă de organizarea FMI, în *Board*-ul BM nici un stat membru nu are drept de veto în ceea ce priveşte acordarea de credite sau granturi. După cutumă, directorul general al FMI este european, iar preşedintele BM, american. Practica ultimelor decenii, mai ales după recesiunea economică mondială de la începutul anilor ’80, a însemnat o adâncire a colaborării dintre Fond şi Bancă. În asistenţa financiară pentru ţările aflate în criză, FMI şi BM un format un tandem, în care răspunderea formală a Fondului este stabilitatea macroeconomică prin programe de stabilizare, pe când BM promovează programe de ajustare structurală. Pentru accesarea de împrumuturi, ambele instituţii cer respectarea unor condiţionalităţi prin măsuri de politică economică şi socială asumate de guverne, pentru a asigura adecvarea cheltuirii sumelor cu obiectivele celor două organizaţii. Aceste condiţionalităţi reprezintă măsuri de politică economică de factură neoliberală, care, în literatura de specialitate, sunt cunoscute sub denumirea de Consensul de la Washington.

Alte instituţii financiare internaţionale implicate în oferirea de asistenţă financiară pe perioada reformei includ : *BERD*, *BEI*, *Banca pentru Dezvoltare a Consiliului Europei*, *USAID*. Accesarea de finanţări din partea acestor instituţii nu a inclus respectarea unor condiţionalităţi de natura celor promovate de FMI şi BM, însă o serie din creditele oferite aveau ca obiective susţinerea unor măsuri convenite cu instituţiile de la Bretton Woods, cum ar fi finanţarea BERD pentru asistarea privatizărilor Petrom şi BCR. Pe de altă parte, consilierea oferită de experţii respectivelor instituţii în ceea ce priveşte elaborarea de strategii sau programe de reformă era congruentă cu liniile directoare de politică economică promovată de FMI şi BM.

ONG-urile (vezi *societate civilă*) au avut mai degrabă un rol de sprijin decât de formulare a reformei, deoarece, spre deosebire de state sau de organizaţii interstatale, ONG-urile nu dispun de o legitimitate de acelaşi ordin de mărime. Finanţarea ONG-urilor a fost însemnată şi mixtă în ceea ce priveşte sursele, fiind vorba atât de bani publici ai statelor occidentale, cât şi de donaţii private. Direcţiile de acţiune principale au vizat sprijinul procesului de democratizare, schimbarea climatului sociocultural în sensul culturii politice de tip occidental şi oferirea de asistenţă financiară în formarea de specialişti la nivel naţional. Printre cele mai active astfel de organizaţii s-au numărat *Fundaţia pentru o Societate Deschisă* (FSD), *Asociaţia Pro Democraţia*, *Freedom House* şi *Transparency International*. Strategia acestora a vizat mai ales influenţarea schimbărilor, acţionând în acest sens după model american (vezi *grupuri de interese*), prin exercitarea de presiuni asupra decidenţilor politici.

Reforma în România : repere strategice şi programe de stabilizare şi ajustare structurală

În cazul României, cea mai mare parte a anului 1990 a reprezentat o perioadă de bunăstare, care a întârziat să se facă simţită dimensiunea reală a crizei. La originea bunăstării au stat o serie de măsuri, caracterizate ca „reparatorii” (Zamfir, 1998) faţă de privaţiunile populaţiei din ultimii ani ai vechiului regim. Aceste măsuri – măriri de salarii, restituirea părţilor sociale (reţineri din salariile angajaţilor care primeau o cotă din capitalul social al întreprinderii, măsură obligatorie iniţiată de fostul regim pentru a finanţa întreprinderile), vânzarea locuinţelor proprietate de stat, liberalizarea importurilor etc. – au avut rolul de a creşte semnificativ puterea de cumpărare şi nivelul de trai. Susţinerea financiară a bunăstării a fost posibilă datorită faptului că, la sfârşitul anului 1989, balanţa de plăţi prezenta, pe relaţia devize convertibile, un sold activ de 1,58 de miliarde USD (Văcărel, 2001, p. 22). Spre sfârşitul anului, rezervele valutare ale BNR erau însă în curs de epuizare.

În acest context, a fost lansată ***r.*** economică. Primul reper strategic a fost dat de *Schiţa strategiei tranziţiei la economia de piaţă*, elaborată de un colectiv de specialişti români sub coordonarea academicianului Tudorel Postolache. *Schiţa* propunea o tranziţie în termene cât mai scurte, având ca obiective înlocuirea mecanismelor de tip administrativ şi centralist cu mecanismele pieţei, evitând însă costurile sociale greu suportabile. De altfel, o condiţie pentru realizarea optimală a tranziţiei era un climat economic şi social stabil (Postolache, 1990, p. 12). După alegerile din iunie 1990, *Schiţa* a devenit programul de guvernare al Cabinetului Roman.

În a doua parte a anului 1990, Guvernul premierului Roman a lansat o serie de reforme pe linia programatică promovată şi în ţările vecine, respectiv liberalizarea preţurilor (octombrie 1990), eliminarea planului unic, înlocuirea sistemului de control al proprietarului-stat cu autonomia societăţilor comerciale şi regiilor autonome (Legea nr. 15/1990), legislaţie privind privatizarea, deschiderea comerţului exterior, legea fondului funciar (Legea nr. 18/1990) etc. Dintre aceste măsuri, Adrian Severin, membru al Cabinetului pentru Reformă şi Relaţia cu Parlamentul, apreciază Legea nr. 15 ca fiind cea mai importantă (Severin, 1995, p. 57).

În esenţă, economia României nu a depăşit starea de criză instalată la începutul anilor ’80, marcată de momentul încetării de plăţi din 1982. Conştientizarea la nivel social a stării reale a economiei în anul 1990 a fost întârziată de epuizarea rezervei valutare. Abundenţa din prima parte a anului 1990 a fost dată de importurile de bunuri în valoare de 9,2 miliarde de USD. La sfârşitul lui 1990, România a ajuns în incapacitate de finanţare a unui asemenea consum de import, din cel puţin două motive. Primul ţine de evoluţia externă, respectiv de pierderea pieţelor externe prin desfiinţarea CAER, un organism oarecum similar Pieţei Comune la care participau ţările de sub influenţa Uniunii Sovietice, respectiv de intrarea în disoluţie a însuşi statului sovietic. În cadrul CAER, schimburile economice nu se făceau în dolari sau alte valute occidentale, ci în ruble transferabile. Aşadar, importurile României din acest spaţiu au trebuit să fie trecute în dolari, ceea ce a accentuat criza de valută. Al doilea motiv este reprezentat de schimbarea mecanismului de finanţare a economiei. În economia de comandă, finanţarea prin plan a întreprinderilor se făcea, faptic, prin bugetul de stat şi prin bănci. Sarcina întreprinderilor era de a îndeplini planul, fiind controlate de stat prin (ne)acordarea de finanţare. Acum, întreprinderilor li se dădea libertate, dar fără un transfer de capital de la bănci şi de la buget, lăsându-le sever decapitalizate. Pentru a continua activitatea, acestea aveau nevoie de finanţare, de noi credite. Returnarea acestor credite presupunea însă un nivel rezonabil al dobânzilor, ceea ce era imposibil în contextul liberalizării preţurilor şi deci al unui nivel foarte ridicat al inflaţiei. Lipsite de capital, mai ales de valuta necesară importurilor tehnologice, întreprinderile au început să funcţioneze ineficient, ceea ce a dus la începutul unei scăderi dramatice a producţiei şi la acumularea de pierderi.

Lipsa de valută pentru a onora plăţile aferente importurilor, cu alte cuvinte acoperirea deficitului de cont curent, a adus Guvernul României în situaţia de a apela la asistenţa financiară a instituţiilor de la Bretton Woods, FMI şi BM. În 1990, PIB s-a diminuat cu 5,6%, iar inflaţia se situase la o valoare de 5,1%. Însă faptul cel mai negativ era epuizarea rezervelor valutare în valute convertibile (dolari, mărci germane, franci elveţieni) în februarie-martie 1991 (BNR, 1991-2005). În aprilie 1991, România a semnat primul „Memorandum” pentru un aranjament de credit de tip *stand-by* cu FMI de după 1989, prin care au fost făcute trageri în valoare de 772 milioane USD în anul respectiv. Conform „Memorandumului” (aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 12/1991), Guvernul premierului Petre Roman se angaja să transfere cea mai mare parte a cheltuielilor de investiţii de la bugetul de stat la întreprinderi şi de la fondurile publice la cele private, pe considerentul macrostabilizării economice. În privinţa cheltuielilor curente, s-a vizat menţinerea sub control a acestora prin restrângerea subvenţiilor la un număr limitat de produse, care ocupă un rol important în consumul grupurilor vulnerabile ale populaţiei. În privinţa întreprinderilor de stat, Guvernul a recunoscut serioasele dificultăţi financiare ale acestora, dar s-a angajat să nu le sprijine prin subvenţii, ci să le determine să se

restructureze pentru a nu falimenta. Ultima parte a condiţionalităţilor „Memorandumului” din 1991 se referă la sectorul social. Guvernul a promis creşterea protecţiei sociale prin acordarea de compensaţii funcţionarilor publici şi pensionarilor, majorarea alocaţiei pentru copii, ajutoare de maternitate şi sume pentru studenţi şi elevi cu venituri mici. Cheltuielile pentru învăţământ şi, mai ales, sănătate urmau să fie sporite. BM a oferit asistenţă financiară de urgenţă printr-un împrumut de 180 milioane USD pentru asistenţă tehnică şi importuri critice (aprobat prin Legea nr. 57/1991), prin care au fost finanţate programele de restructurare la un număr ridicat de companii de stat. Pentru sectorul sanitar, BM a oferit un credit în valoare de 150 milioane USD în vederea extinderii reţelei şi îmbunătăţirii serviciilor, în special dispensare şi maternităţi (Legea nr. 79/1991). În prima parte a anului 1991, până la semnarea acordului cu FMI, Guvernul a trecut prin Parlament o serie de legi care au pus bazele construcţiei instituţionale din domeniul politicilor sociale. Este vorba de Legea nr. 1/1991 privind asigurările de şomaj, Legea nr. 13/1991 privind contractul colectiv de muncă, Legea nr. 14/1991 privind sistemul de salarizare şi Legea nr. 15/1991 privind conflictele de muncă.

În aprilie 1992 a expirat durata precedentului acord *stand-by* cu FMI şi, ca urmare a evoluţiilor negative din economie, Guvernul (condus, din septembrie 1991, de premierul Stolojan) a semnat un al doilea „Memorandum” cu Fondul, în mai 1992, pe o durată de 10 luni, în urma căruia s-au făcut trageri în valoare de 476 milioane USD în cursul anului respectiv. La acel moment, indicatorii economico-sociali pe anul 1991 evidenţiau, comparativ cu anul 1990, o cădere a PIB de 12,9%, a ratei inflaţiei la 170,2%, scăderea producţiei industriale cu peste 20%, iar valorile în termeni reali ale salariului mediu şi pensiei medii reale erau mai reduse cu 18,3%, respectiv 25,7%. Inflaţia a fost stimulată şi de deprecierea leului de la un curs mediu anual de 22,43 leu/dolar, în 1990, la 76,39 leu/dolar în 1991 (BNR, 1991-2005 ; INS, 2005). Evoluţia cursului a fost marcată şi de unificarea pieţelor valutare în noiembrie 1991. Acordul (ratificat prin Legea nr. 64/1992) consemna angajamentul Guvernului de a atinge stabilitatea macroeconomică, văzută ca fundamentul necesar pentru reuşita programului de reformă (pct. 1). În acest sens, erau urmărite eliminarea dezechilibrelor externe şi interne prin politici financiare prudente, măsuri structurale menite să eficientizeze alocarea resurselor prin liberalizarea pieţelor, un nivel corespunzător al ratei dobânzii şi crearea cadrului legal şi facilitarea sectorului privat (pct. 2). Admiţând evoluţiile economice negative ca fiind neprevăzute (pct. 4), Guvernul s-a angajat să ia o serie de măsuri. Dintre acestea, se remarcă o ţintă de deficit public pe anul 1992 de 2% din PIB, continuarea liberalizării preţurilor şi reducerea subvenţiilor la un număr de 16 bunuri de consum, inclusiv energia electrică (pct. 27), reducerea subvenţiilor pentru întreprinderi, inclusiv pentru industria minieră (pct. 17) şi înlocuirea ICM cu TVA (pct. 21). În privinţa preţului la gaze naturale, Guvernul admitea practicarea unui preţ intern cu 30% sub cel la nivel internaţional şi se angaja la o creştere trimestrială cu 10%, în termeni reali, până la atingerea parităţii cu preţurile mondiale (pct. 27). Asupra politicilor sociale, Guvernul îşi exprima hotărârea de a menţine şi întări protecţia socială pentru a preveni greutăţile suplimentare ale populaţiei în perioada de tranziţie. În privinţa cadrului legal, Guvernul a făcut trimitere la legile adoptate în anii 1990-1991. Guvernul se aştepta ca şomajul să ajungă la 1,4 milioane de persoane, reprezentând 14% din forţa de muncă, şi la o creştere a cheltuielilor fondului de şomaj în PIB de la 0,2%, în 1991, la 2,2%, în 1992 ; în acelaşi timp, subvenţiile pentru populaţie, estimate la 5,5% din PIB, urmau a fi menţinute (pct. 22). În privinţa

veniturilor, Guvernul considera ca esenţială frânarea presiunilor inflaţioniste şi promovarea competitivităţii economiei şi, pe cale de consecinţă, se angaja să adopte o politică de indexare a salariilor pe termen lung, cu intenţia de a menţine creşterea de salarii sub rata inflaţiei. Pentru întreprinderile care depăşeau fondul de salarii de referinţă se aveau în vedere impozite penalizatoare de până la 500% (pct. 28). În privinţa privatizării, Guvernul preconiza să fie vândute cel puţin 400 de unităţi comerciale până la sfârşitul lui 1992. Lichidarea/închiderea întreprinderilor de stat neviabile erau văzute ca un punct esenţial al programului guvernamental. Pentru procesul de privatizare şi de lichidare a întreprinderilor, Guvernul se angaja să adopte o strategie de restructurare printr-un program de ajustare structurală al BM pe baza unui împrumut (pct. 31). În privinţa sectorului extern şi a balanţei de plăţi externe, se prognoza un context dificil pentru anul 1992, cu o nevoie de finanţare excepţională de 650 milioane USD, pentru a aduce rezervele internaţionale la un nivel rezonabil, care urma să fie satisfăcută prin trageri de la FMI şi G-24 (pct. 37).

Acoperirea nevoii de finanţare excepţională a devenit mai facilă prin semnarea, în iunie 1992, a acordului de împrumut cu BM, la care se făcea referire în „Memorandumul" cu FMI. Împrumutul de ajustare structurală (SAL), în valoare de 400 milioane USD şi ratificat prin Legea nr. 63/1992, reprezintă cel mai ridicat volum de finanţare acordat României după 1990 de către instituţiile financiare internaţionale. Efectuarea tragerilor de către Guvern peste limita de 250 de milioane USD era condiţionată de un progres realizat de îndeplinirea programului de ajustare structurală şi de îndeplinirea acţiunilor prezentate în anexa 4 a acordului, considerate satisfăcătoare de către Bancă (anexa 1, pct. 5). Dintre acţiunile cuprinse în anexa 4, listate în 10 puncte, cele mai importante vizau : stabilirea unui structuri a preţului, satisfăcătoare pentru Bancă, pentru ţiţei, electricitate, lignit, cărbune, inclusiv menţinerea la paritate cu preţurile mondiale, creşterea preţului la gaze naturale cu cel puţin 10% trimestrial, în termeni reali, liberalizarea preţurilor la toate celelalte produse industriale şi de consum (pct. 4), finalizarea privatizării a 3 000 de magazine de stat şi a 20 de întreprinderi de stat selecţionate (pct. 9), eliminarea restricţiilor referitoare la exporturile de bunuri, cu excepţia celor convenite cu Banca (pct. 6), înfiinţarea unei agenţii antimonopol (pct. 5), continuarea menţinerii unui sistem de monitorizare a întreprinderilor de stat, convenit cu Banca şi implementarea unui program de restructurare sau lichidare a întreprinderilor definite ca neviabile economic sau financiar, conform standardelor respectivului sistem. În privinţa măsurilor sociale (pct. 10), s-a convenit reformarea sistemului de alocaţii pentru copii şi reducerea impozitelor pentru familiile cu copii, cu condiţia ca toate aceste cheltuieli să nu depăşească valoarea de 2% din PIB.

Evoluţiile economice pe anul 1992 au infirmat aşteptările privind stoparea declinului şi macrostabilizarea economică cuprinse în „Memorandumul" cu FMI. În comparaţie cu 1991, PIB a scăzut cu 8,8% (al treilea an consecutiv de declin), inflaţia a atins pragul de 210%, iar salariul mediu real şi pensia medie reală au coborât la 71,3%, respectiv 63,1% din nivelul anului 1990. Pe sectorul extern, deşi importurile au fost limitate la 5,7 miliarde USD, deficitul contului curent a urcat la 8% din PIB, condiţionând cursul valutar, care a „urcat" de la 76,39 lei/USD la 309,95 lei/USD (BNR, 1991-2005 ; INS, 2005).

Toamna anului 1992 a consemnat primele alegeri parlamentare şi prezidenţiale desfăşurate în conformitate cu Constituţia adoptată în anul 1991. Noul Guvern, condus de premierul Nicolae Văcăroiu, a înaintat Parlamentului în februarie 1993 *Strategia de*

reformă economico-socială a programului de guvernare. Documentul pornea de la constatarea stării de criză, manifestată prin dezechilibrul dintre cererea internă şi oferta agregată, dezechilibre macroeconomice şi sectoriale. În acest context, Guvernul se angaja să acorde prioritate stabilizării macroeconomice şi echilibrării raportului cerere--ofertă prin oprirea declinului producţiei şi creştere economică. Pentru aceasta, Guvernul se orienta spre reducerea cheltuielilor curente în favoarea celor de capital, necesare restructurării întreprinderilor cu capital majoritar de stat şi a regiilor autonome. În acest sens, Guvernul preciza că se va implica în finanţarea integrală sau parţială a investiţiilor necesare, în sprijinirea prin subvenţii inclusiv a activităţilor şi companiilor neprofitabile, dar absolut necesare în angrenajul economiei naţionale. Firmele ineficiente, lipsite de viabilitate economică, urmau a fi reprofilate, redimensionate sau lichidate, însă sub administrarea statului, acest proces neputând fi realizat spontan, pe baza mecanismelor pieţei. În fine, pentru sporirea gradului de ocupare şi reducere a şomajului, Guvernul îşi propunea relansarea investiţiilor publice şi sprijinirea celor private, cu capital autohton sau străin.

După expirarea acordului *stand-by* cu FMI, în martie 1993, Guvernul recent instalat nu a încheiat un nou acord cu Fondul, căutând obţinerea de finanţare externă pe cale bilaterală, de la alte state, în special Canada şi SUA, şi de la bănci private, preponderent din Germania. Evoluţiile economice pe anul 1993 au fost mixte. Pe de o parte, s-a reuşit stoparea declinului economic printr-o creştere a PIB cu 1,5% şi diminuarea deficitului extern la 4,4% din PIB, dar incapacitatea asigurării unei finanţări externe consistente a pus presiune pe cursul de schimb, care a „urcat” la 760,05 lei/USD faţă 307,95 lei/USD în anul precedent. Inflaţia din 1993 a atins valoarea de 256,1%, cea mai mare rată de după 1990, iar în ciuda creşterii economice, veniturile reale ale populaţiei s-au diminuat la circa 59%, în cazul salariilor, şi 56%, în cazul pensiilor, faţă de 1990. Începând cu anul 1992, bugetul general consolidat a început să înregistreze deficite, deoarece, din cauza căderii economice, nu mai exista o bază pentru veniturile la buget. Cheltuielile publice au însumat 38,7% din PIB, în 1990, 41,2%, în 1991, 36,8%, în 1992, şi 33,4%, în 1993, însă ponderea cheltuielilor sociale nu a depăşit 17% din PIB, atingând un minim de 15,2% în 1993 (BNR, 1991-2005 ; INS, 2005).

Necesitatea asigurării de finanţări externe atât pentru deficitul bugetului general consolidat, cât şi pentru deficitul de cont curent, reprezentând relaţiile economice de schimb ale României cu restul lumii, a condus Guvernul la negocierea şi semnarea unui nou acord *stand-by* cu FMI în mai 1994, valabil trei ani. Cea mai stringentă prioritate a Guvernului, conform „Memorandumului”, era declanşarea unui atac în forţă împotriva inflaţiei, în condiţiile în care ajustările corective ale preţurilor în economie erau considerate a fi practic încheiate (pct. 3). Pentru atingerea acestui obiectiv, precum şi pentru lansarea durabilă a creşterii economice şi echilibrarea balanţei de plăţi, Guvernul se pronunţa pentru o serie de măsuri în consonanţă cu precedentele acorduri cu FMI, respectiv ţinerea sub control a deficitului public, mai ales a cheltuielilor publice curente, reducerea subvenţiilor, pe motiv că distorsionează alocarea resurselor (pct. 9-20) şi intensificarea ***r.*** structurale prin privatizarea întreprinderilor şi lichidarea întreprinderilor cu pierderi, printr-un grafic convenit cu BM (pct. 45). Faţă de acordurile precedente, se observă o tendinţă de extindere, ca dimensiuni şi cuprindere în detalii, privind politicile publice a textului „Memorandumului”. Au fost introduse 12 anexe, care cuprindeau indicatori, termene, obiective şi repere cu rol de criterii de performanţă, pentru a fi analizate de

experţii FMI în vedere eliberării tranşelor ulterioare. În plus, punctul 3 al aranjamentului fixează 17 condiţii, variind de la indicatori economico-financiari la adoptarea de legi, fără de care România nu putea accesa, la anumite date, sumele prevăzute. Faţă de durata de trei ani a aranjamentului *stand-by*, România a efectuat trageri doar până în august 1995, adică numai un an şi trei luni din perioada prognozată, experţii FMI apreciind că România a ieşit din condiţionalităţile prevăzute în acord.

În perioada 1994-1996, economia a avut o evoluţie ascendentă, cu o creştere a PIB de 15% faţă de anul 1993. Inflaţia a coborât la 32%, în 1995, şi 38%, în 1996. Salariul mediu real a urcat la 72,7% faţă de puterea de cumpărare din 1990, iar pensia medie reală la 63,1%, valoare ce nu va mai fi atinsă decât după 2004. În acelaşi timp însă, s-a deteriorat situaţia deficitelor. Deficitul public a atins 3,9% din PIB, în 1996, iar deficitul de cont curent, în esenţă diferenţa dintre importurile şi exporturile de bunuri şi servicii, se situa la 7,3% din PIB (BNR, 1991-2005 ; INS, 2005). În condiţiile suspendării finanţării FMI în 1995, Guvernul s-a orientat către alte surse pentru finanţarea deficitului extern, respectiv emiterea de obligaţiuni pe pieţele financiare internaţionale, împrumuturi de la bănci private, îndeosebi germane şi britanice, relaţii bilaterale şi împrumuturi de la BM.

În 1995, România a depus cererea de a deveni stat membru al UE, iar impactul asupra ***r.*** a fost dat de un nou reper strategic, respectiv *Strategia naţională de pregătire a aderării României la UE*, document adoptat în iunie 1995 la Snagov. Documentul a fost elaborat de o comisie prezidată de acad. Tudorel Postolache, reunind reprezentanţi ai Guvernului, ai partidelor parlamentare, oameni de ştiinţă şi alţi reputaţi specialişti. În esenţă, *Strategia*... identifica decalajele economice dintre România şi UE şi propunea scenarii de recuperare a acestor decalaje, precum şi obiective pe principalele direcţii ale politicii economice. În vederea recuperării respectivelor decalaje, era propusă promovarea unor politici active, de sprijinire de către stat, cu ajutorul instrumentelor financiare, a activităţii economice şi a dezvoltării regionale şi locale.

BM a oferit asistenţă financiară în anii 1994-1996 pentru o serie diversificată de programe. În domeniul social, Banca a finanţat ***r.*** sistemului de învăţământ, concretizată prin Legea învăţământului din 1997, cu două împrumuturi, ambele în valoare de 50 milioane USD, acordate în 1994, respectiv 1996. Cel de-al doilea împrumut a fost axat pe susţinerea ***r.*** în învăţământul superior. Legea învăţământului din 1995 prevedea principiul autonomiei universitare, oferind o nouă logică a finanţării învăţământului superior şi cercetării. Principala destinaţie a împrumuturilor BM a fost însă restructurarea şi modernizarea industriei, în special în domeniul energetic şi cel al transporturilor. Un rol important în acest context l-a deţinut acordul FESAL (ajustarea sectorului financiar şi al întreprinderilor), ratificat prin OG nr. 14/1996, în valoare de 150 milioane USD, care cuprindea, printre condiţionalităţile din anexe, privatizarea, restabilirea unui flux financiar numerar pozitiv sau lichidarea tuturor întreprinderilor aflate în regim de supraveghere specială.

Alegerile din toamna anului 1996 au consfinţit prima alternanţă democratică la putere. Noul cabinet, condus de premierul Victor Ciorbea, a expus concepţia asupra situaţiei economico-sociale în preambulul noului acord de tip *stand-by* cu FMI, în aprilie 1997. „Memorandumul" respectiv a fost convenit cu Fondul pe o perioadă de un an şi adoptat prin OG nr. 30/1997. Conform Guvernului, deteriorarea situaţiei macroeconomice îşi are drept cauză relaxarea politicilor economice începând cu ultima parte a anului 1994, rezultând deficite publice şi deficite externe. În plus, România se afla

într-un stadiu relativ incipient al tranziţiei spre economia de piaţă, cu structuri economice care ofereau puţine speranţe de îmbunătăţire a nivelului de trai pentru marea majoritate a populaţiei (pct. 1-4). Obiectivele fundamentale ale programului s-au axat pe : a) politici macroeconomice şi financiare ; şi b) reforma structurală şi măsurile sociale. Programul pleca de la prezumţia că, prin măsurile necesare, PIB ar putea scădea cu 1-2% în 1997, urmând o reluare a creşterii economice în 1998. În privinţa politicilor macroeconomice, Guvernul expunea principalele măsuri luate de la începutul anului, respectiv liberalizarea preţurilor, ajustări masive ale preţurilor controlate şi deprecierea leului. Un prim succes este considerat liberalizarea pieţei valutare de la 18 februarie 1997. Guvernul s-a angajat să ajusteze lunar preţurile la utilităţi şi servicii publice, în conformitate cu indicele preţurilor de consum. Reformele structurale şi măsurile sociale conţineau angajamente ale Guvernului privind accelerarea privatizării sau lichidării întreprinderilor de stat. Astfel, în industrie urmau a fi privatizate sau lichidate 42 de companii până la sfârşitul anului 1997, iar în total 2 750 de companii trebuiau privatizate până la 31 mai 1997 şi 3 600 până la sfârşitul anului, reprezentând 60% din totalul întreprinderilor ce urmau a fi privatizate (pct. 45). Norma de privatizări pentru anul 1997 era, conform acestor date, de 30 de întreprinderi pe săptămână. În privinţa măsurilor sociale, cheltuielile sporite cu subvenţiile directe şi indirecte erau considerate ca favorizând grupurile de interese în detrimentul păturilor vulnerabile ale populaţiei. Guvernul se angaja, într-o perspectivă pe termen mediu, să elaboreze o strategie cuprinzătoare privind sărăcia şi să menţină ponderea în PIB a bugetelor educaţiei şi sănătăţii (pct. 55-56).

Obiectivele cuprinse în acordul cu FMI din 1997 au fost prinse şi în acordurile de ajustare structurală cu BM, semnate şi ratificate în aceeaşi perioadă de timp. Este vorba de modificarea matricei FESAL în februarie 1997 şi împrumutul de ajustare a sectorului agricol ASAL, ratificat prin OG nr. 13/1997. Potrivit programului ASAL, Guvernul a declarat, conform condiţionalităţilor din anexa 3 a acordului de împrumut, că : toate fermele de creştere a porcinelor şi păsărilor au fost privatizate sau, dacă nu, a fost iniţiată lichidarea ; cel puţin 50 dintr-o listă de 75 de foste ferme de stat au fost organizate în unităţi mai mici şi au fost privatizate sau, dacă nu, s-a iniţiat lichidarea lor ; s-au privatizat sau s-a iniţiat lichidarea a cel puţin 20 de societăţi din cadrul Agenţiei Naţionale pentru Produse Agricole, 30 de societăţi Comcereal şi 1500 dintr-o listă de 1 682 de societăţi de stat şi 82 de foste unităţi prestatoare de servicii agricole ; s-au întreprins toate măsurile pentru privatizarea 14 societăţi Comcereal ; au fost eliminate toate subvenţiile pentru îngrăşăminte şi s-au redus cu 25%, în termeni nominali, subvenţiile pentru seminţe ; au fost privatizate sau lichidate două societăţi de seminţe, Unisem şi Semrom. Amendarea acordului FESAL a avut în vedere obiective privind privatizarea societăţilor comerciale şi a regiilor autonome. În acest sens, Guvernul s-a angajat să ofere spre privatizare cel puţin 50 de întreprinderi pe săptămână, inclusiv 400 de întreprinderi de mărime medie şi 50 de mari întreprinderi până la sfârşitul anului 1997, precum şi închiderea unităţilor neviabile (regii autonome), pentru a reduce pierderile din economie (Văcărel, 2001, pp. 330-331). Un acord de împrumut special privind asistenţa în privatizarea Romtelecom, companie de stat cu statut de monopol, la vremea aceea, pe piaţa telefoniei fixe, în valoare de 30 de milioane USD a fost semnat în mai 1998 şi ratificat prin OG nr. 88/1998.

Faţă de evoluţiile socioeconomice preconizate în „Memorandumul" stipulat cu FMI pe 1997-1998, impactul economic al liberalizării de curs valutar din 18 februarie şi

rezultat şi din măsurile succesive, prevăzute în acordurile cu Fondul şi Banca, a fost mult mai substanţial. Şocul deprecierii bruşte din primele luni ale lui 1997, când leul s-a depreciat de la un curs mediu pe 3 700 lei/USD la 7 200 lei/USD, a condus la un val inflaţionist. Cu o rată medie a inflaţiei de 154,8%, băncile au fost nevoite să mărească substanţial dobânzile la creditele acordate în perioada anilor 1995-1996, când dobânzile erau stabilite după o valoare a inflaţiei de 36-38%. În acest mod, debitorii băncilor, respectiv companiile care au accesat credite, au fost puse în situaţia de a achita sume mult mai mari decât cele prognozate în planul de afaceri, determinând chiar incapacitate de plată. Cele mai expuse bănci au fost Bancorex, care finanţase în iarna 1996-1997 importurile energetice ale României, şi Banca Agricolă, creditor al campaniei agricole din 1996 şi al împrumuturilor speciale pentru despăgubirea agricultorilor afectaţi de calamităţile naturale din 1995-1996. În cazul Băncii Agricole, situaţia a fost complicată de lichidările întreprinderilor agroalimentare, conform programului ASAL. Cele două instituţii bancare au acumulat creanţe uriaşe, creditele au devenit neperformante şi au fost preluate la datoria publică (Georgescu, 2001, pp. 88-91). La scara întregii economii, acesta a fost mecanismul recesiunii 1997-1999 : şocul valutar din 1997 a erodat masiv puterea de cumpărare a populaţiei, fapt ce a condus la scăderea vânzărilor de bunuri şi servicii, deci la o activitate economică redusă pentru întreprinderi. Sistemul bancar s-a confruntat cu incapacitatea de plată a multor astfel de întreprinderi, conducând la falimente bancare, iar din cauza dobânzilor reale peste nivelul de hiperinflaţie nici nu a mai putut credita economia, care, astfel, s-a văzut lipsită de stimulentul financiar necesar relansării. La rândul său, sectorul public s-a confruntat cu venituri fiscale mult mai reduse din pricina recesiunii şi cu o scădere a capacităţii statului de a-şi finanţa obligaţiile referitoare la serviciile publice, în special cele sociale. În cursul anilor 1997 şi 1998, PIB a scăzut cu 6,1%, respectiv 4,8%, iar inflaţia a atins valoarea de 154,8%, respectiv 59,1%. La sfârşitul anului 1998, salariul mediu real reprezenta 58,4% din puterea de cumpărare pentru anul 1990, iar pensia medie reală, doar 49,2%. Faţă de deficitul de cont curent raportat la PIB pentru anul 1996 (7,3%), un element de bază al motivaţiei Guvernului în iniţierea programului de macrostabilizare împreună cu FMI în aprilie 1997, datele pe 1997 şi 1998 nu arătau îmbunătăţiri semnificative, ci deficite de 6,1% din PIB, respectiv 7,2%. În acelaşi timp, deficitul public s-a menţinut la peste 3% din PIB, soldul negativ din 1998 fiind cu 0,6 puncte procentuale sub cel din 1996, în condiţiile unui PIB redus cu 11,6%. În privinţa cheltuielilor bugetare, preluarea creditelor neperformante ale sistemului bancar la datoria publică a împins categoria de plăţi aferente datoriei publice la poziţia secundă în topul categoriilor de cheltuieli, reprezentând 31,2% din totalul cheltuielilor bugetare în 1998 (BNR, 1991-2005 ; INS, 2005).

În contextul recesiunii economice, o nouă problemă majoră pentru Guvern, în anul 1999, a fost dată de ratele scadente de plată ale datoriei externe, acumulându-se atât plăţi aferente împrumuturilor de la instituţiile financiare internaţionale de la începutul anilor ’90, cât şi cele din obligaţiunile şi împrumuturile la bănci private din anii 1995-1996. În condiţii normale, respectivele datorii puteau fi refinanţate prin noi împrumuturi care să le plătească pe cele vechi, datoria fiind astfel „rostogolită”. Însă performanţele economice negative au condus la degradarea ratingului internaţional al României, deci la dobânzi mari cerute de creditorii internaţionali, care făceau respectivele credite inaccesibile. Nevoia finanţării plăţilor aferente datoriei externe şi a unui deficit masiv al contului curent a determinat Guvernul să apeleze la asistenţa oferită de instituţiile financiare

internaţionale. Obiectivul nu era atât finanţarea în sine, cât semnalul oferit pieţelor financiare că România se află într-o poziţie sustenabilă. În acest sens, Guvernul condus de Radu Vasile a semnat un nou acord de tip *stand-by* cu FMI în august 1999, cu o durată de 18 luni, ratificat prin OG nr. 30/1999. Faţă de situaţia economică, caracterizată de Guvern ca foarte dificilă în scrisoarea de intenţie către directorul general al FMI, „Memorandumul” avea ca obiective centrale reducerea deficitului de cont curent cu 0,8 miliarde USD, scăderea inflaţiei la 38% până la sfârşitul anului, precum şi creşterea rezervelor valutare ale BNR cu 0,5 miliarde USD. Pentru anul 1999, Guvernul admitea o proiecţie de scădere a PIB cu 3,5% (pct. 10). Metodele pentru atingerea acestor ţinte erau : reducerea semnificativă a deficitului public, limitarea creşterii salariului nominal din sectorul public cu mult sub rata inflaţiei şi a deprecierii leului, menţinerea condiţiilor severe de creditare şi reducerea pierderilor din sectorul public prin privatizarea şi restructurarea întreprinderilor (pct. 11). Pentru ***r.*** structurală şi politica socială, Guvernul menţionează un nou acord cu BM privind un program de ajustare structurală. Conform acestui program, urmau a fi lichidate 40 de întreprinderi şi închise 46 de mine (pct. 31). În privinţa privatizării, Guvernul considera ca realizări notabile vânzarea Romtelecom, Banc Post şi BRD, dintr-un total de 585 de întreprinderi propuse pentru privatizare la începutul anului 1999, dintre care 35 mari. Pentru viitor, Guvernul se angaja să experimenteze, în colaborare cu BM, câteva noi metode de privatizare, care, deşi s-ar putea să nu aibă rezultate imediate, vor accelera privatizarea pe termen mediu (pct. 32). În sectorul bancar, Guvernul se angaja să lichideze Bancorex şi să privatizeze Banca Agricolă. „Memorandumul” din 1999 conţinea peste 16 pagini, mai mult de jumătate din întregul text cuprinzând condiţionalităţile aferente împrumutului. O noutate sunt acţiunile de tip precondiţie, fără de care împrumutul nu putea fi accesat (Anexa A). Restul paginilor cuprindeau indicatori de performanţă privind activele BNR, masa monetară, sistemul bancar, plafoane de îndatorare publică, arierate, fonduri de salarii din sectorul public etc. O altă noutate era pretenţia Fondului ca România să obţină şi o finanţare externă din sectorul bancar, fără de care nu se eliberau tranşe de la FMI. Având în vedere dobânzile mari cerute de băncile internaţionale (17% – euro, 18,5% – USD), ministrul de Finanţe de la acea dată menţionează că ar fi foarte util pentru România ca Fondul să fie de acord cu o sumă mai redusă, iar suma împrumutată să fie majorată ulterior, când piaţa va fi mai favorabilă.

Acordul de împrumut cu BM la care se făcea referire în „Memorandumul” din 1999 era programul PSAL (ajustarea structurală a sectorului privat), în valoare de 300 milioane USD, ratificat prin OG nr. 44/1999. Condiţionalităţile acestui împrumut sunt prezentate în anexa 3, pe patru direcţii de acţiune : a) restructurarea băncilor ; b) privatizarea ; c) mediul de afaceri ; şi d) atenuarea costurilor sociale. Cele mai importante măsuri, în plus faţă de cele menţionate în acordul cu FMI, sunt : înfiinţarea AVAB ; oferirea spre privatizare a ALRO, ALPROM, SIDEX, Petrom ; selecţia a câte cinci mari întreprinderi pentru privatizare, respectiv lichidare cu bănci de investiţii sau lichidatori internaţionali, acceptabili Băncii ; oferirea spre vânzare a alte 30 de întreprinderi de stat ; privatizarea prealabilă, cu dovezi satisfăcătoare pentru Bancă, a cel puţin 15 întreprinderi de stat şi cel puţin 600 de IMM-uri, reprezentând cel puţin 5% din portofoliul FPS ; numirea de lichidatori sau oprirea activităţii pentru întreprinderile generatoare a 12% din pierderile aferente portofoliului Fondului Proprietăţii de Stat (FPS) ; reduceri de personal proporţionale cu 25% din pierderile contabile a şase societăţi miniere şi închiderea a altor

10 mine. În privinţa atenuării costurilor sociale, Guvernul e precondiţionat de o serie de măsuri referitoare la cadrul juridic al plăţilor compensatorii şi al prezentării de rapoarte privind execuţia fondului de şomaj, de numărul persoanelor care primesc ajutor social, de nivelul nominal şi real al acestora şi de un plan de acţiune pentru îmbunătăţirea sistemelor de asistenţă socială. În octombrie 1999, Guvernul României a contractat un alt împrumut de la BM, în valoare de 44,5 milioane USD, ratificat prin OG nr. 11/2000, privind închiderea a alte 29 de mine. Pe componenta de politici sociale, cel mai important împrumut oferit de BM a vizat reforma sistemului sanitar, respectiv renunţarea la sistemul de asigurări de inspiraţie germană şi înfiinţarea Casei Naţionale de Asigurări de Sănătate, cu buget de sine stătător, ca fond special în cadrul bugetului general consolidat. Proiectul de ***r.*** a sistemului sanitar a totalizat 40 milioane USD, fiind aprobat prin OG nr. 68/2000.

Rezultatele economice pe anul 1999 au fost în linie cu aşteptările pesimiste ale Guvernului, exprimate în „Memorandumul" stipulat cu FMI. Economia a trecut în al treilea an consecutiv de declin, fiind o a doua astfel de perioadă după anii 1990-1992. Scăderea cu 1,2% a PIB a fost acompaniată de o inflaţie de 45,8%. Salariul mediu real a reprezentat doar 57% din puterea de cumpărare a anului 1990, iar pensia medie reală, 47,2%. Deficitul public şi deficitul extern şi-au micşorat sensibil ponderea în PIB, atingând 2%, respectiv 3,8% (BNR, 1991-2005 ; INS, 2005). În acest context, FMI a considerat că România a ieşit din limitele stabilite prin „Memorandum", neacordând decât o sumă de sub 200 milioane USD.

În decembrie 1999, România a fost invitată să înceapă negocierile pentru statutul de stat membru al Comunităţilor Europene/UE în cadrul Summitului de la Helsinki, la patru ani după depunerea cererii de aderare. Ca urmare, cadrul strategic al reformei a suferit schimbări sensibile. Statutul de stat în curs de negociere oferea României nu numai o îmbunătăţire a ratingului şi condiţii mai avantajoase de a obţine finanţare externă, ci şi asistenţă financiară nerambursabilă de preaderare din partea Comunităţilor Europene. Noul reper strategic al reformei a fost dat de strategia de dezvoltare pe termen mediu, convenită cu UE ca document strategic al politicilor publice pe perioada de preaderare. Redactată de un colectiv coordonat de premierul Mugur Isărescu şi acad. Tudorel Postolache, *Strategia* îşi propunea, în cadrul politicilor structurale, finalizarea procesului de privatizare a societăţilor din industrie, expunerea unităţilor industriale rămase în proprietate publică la forţele pieţei, în condiţiile întăririi disciplinei legislative din domeniul concurenţei, inclusiv legea falimentului, (Isărescu, Postolache, 2000, pp. 92-94). La capitolul resurse umane şi politici sociale, Guvernul îşi propunea : continuarea ***r.*** educaţiei ; ***r.*** în sănătate pentru eficienţa serviciilor, libertatea de alegere a prestatorilor, corelarea finanţării cu nivelul economiei ; ***r.*** în asistenţa socială prin trecerea de la programe cu eligibilitate universală la programe orientate către categorii specifice ale populaţiei ; în domeniul pensiilor, restabilirea echilibrului financiar, echitate generală şi complementarea sistemului de plăţi în flux (PAYG) cu fonduri capitalizate ; asupra ocupării forţei de muncă şi şomajului, deplasarea accentului de la măsuri pasive la cele active şi, în fine, armonizarea legislaţiei muncii cu *acquis*-ul comunitar (Isărescu, Postolache, 2000, pp. 104-108). În sensul obiectivelor pe domeniul pensiilor, în special restabilirea echilibrului financiar, a fost adoptată o reformă prin Legea nr. 19/2000.

Finanţările oferite de UE şi schimbarea percepţiei internaţionale asupra României şi-au făcut simţit efectul chiar din anul 2000. Recesiunea a fost stopată printr-o creştere

a PIB cu 2,1%, dar cu o menţinere a inflaţiei la 45%. Salariul mediu real a urcat la 59,4% din puterea de cumpărare din 1990, dar pensia medie reală a coborât la 44%, cel mai scăzut nivel de pe întreaga perioadă a tranziţiei. Deficitul de cont curent a rămas în parametrii anului precedent (3,7%), în timp ce deficitul bugetar a urcat de la 2% la 3,7% din PIB (BNR, 1991-2005 ; INS, 2005).

După alegerile din 2000, noul guvern, condus de premierul Adrian Năstase, a accelerat ritmul negocierilor cu UE. Împreună cu Comisia Europeană, Guvernul a elaborat strategii pentru fiecare domeniu de politici publice supus cadrului larg al reformelor de preaderare. Din perspectiva tranziţiei şi a dezvoltării sociale, cele mai relevante documente ale perioadei 2001-2007 sunt *Programele Economice de Preaderare* (PEP), *Memorandumul Comun al Incluziunii Sociale România-UE* (JIM) şi acordurile cu FMI şi BM. Comisia Europeană a iniţiat şi o serie de reforme instituţionale în administraţia publică prin intermediul programelor de *twinning* cu cele 15 state membre UE de la acea vreme. Relaţia României cu instituţiile financiare internaţionale, în special FMI, a pornit de la necesitatea monitorizării progreselor economice pe perioada de preaderare şi a îndeplinirii obligaţiilor asumate. Pe cale de consecinţă, măsurile prevăzute în ediţiile succesive ale PEP derivă din acordurile cu FMI şi BM.

În noiembrie 2001, Guvernul României a semnat cel de-al şaselea aranjament pentru un acord de tip *stand-by* cu FMI pe o durată de trei ani şi în valoare de 300 milioane SDR, ratificat prin OUG nr. 147/2001. Obiectivele „Memorandumului" au fost reducerea inflaţiei (până la o singură cifră în 2004, cel târziu 2005), atingerea unui nivel al deficitului de cont curent de 5% din PIB în 2005 şi o creştere economică medie anuală de 5-6%, pentru a reduce decalajele faţă de UE. Strategia de bază pentru atingerea acestor obiective menţiona o poziţie fiscală de sprijin, o politică salarială prudentă în sectorul bugetar şi al întreprinderilor de stat, măsuri de reducere a cheltuielilor şi pierderilor din întreprinderile de stat, inclusiv prin accelerarea privatizării, şi o politică monetară restrictivă. Privind dezinflaţia, nu aveau să fie amânate creşterile necesare în preţurile administrate (pct. 5 şi 6). Printre condiţionalităţile prevăzute ca măsuri concrete asumate de Guvernul României se aflau majorări de preţuri la energia electrică, energia termică şi gaze naturale, urmarea şi chiar depăşirea punctelor prevăzute în programul de ajustare structurală PSAL 2, respectiv privatizarea BCR, restructurarea Eximbank şi CEC, privatizarea Sidex, ALRO, Alprom şi lichidarea a 15 întreprinderi până la 20 octombrie 2001. „Memorandumul" din 2001 se remarcă prin criteriile de performanţă foarte detaliate, care cuprind date şi cote precise privind ajustările de preţuri, dublate de un memorandum tehnic de înţelegere pentru acordul *stand-by*, care aproape echivalează, ca întindere, cu textul propriu-zis al „Memorandumului".

Acordul de împrumut PSAL 2, în valoare de 300 milioane USD, a fost semnat de BM şi Guvernul României în decembrie 2002. Condiţionalităţile sale includ : privatizarea BCR, restructurarea CEC, privatizarea ALRO, ALPROM, Petrom, Distrigaz Sud şi Distrigaz Nord, a două societăţi de distribuţie a electricităţii şi adoptarea unei strategii de privatizare a sectorului de producţie de electricitate. Pe componenta socială, PSAL 2 prevede : finanţarea suficientă a VMG, implementarea legii privind sistemul naţional de asistenţă socială, reforma sistemului public de pensii prin introducerea în parlament a proiectului de lege privind pilonul pensiilor private obligatorii.

La sfârşitul anului 2004, nivelul PIB a ajuns foarte apropiat de cel din 1990, graţie a patru ani de creştere economică cu o medie anuală în conformitate cu obiectivul indicat

în „Memorandumul” din 2001, ceea ce a însemnat o creştere de 25% peste nivelul din 2000. Inflaţia a coborât la o singură cifră în 2005 (9%), iar deficitul public din 2004 a fost de 1,1% din PIB (BNR, 1991-2005; INS, 2005). Dezechilibrul extern s-a menţinut şi s-a accentuat, România înregistrând deficite de cont curent într-o dinamică ascendentă, care au atins 10,3% din PIB în 2006 (BNR, 2007). Capacitatea de finanţare externă a deficitului prin investiţii străine directe şi împrumuturi private ale băncilor străine care operau în România a determinat începutul unei tendinţe prelungite de apreciere a leului în raport cu principalele valute, începând din toamna anului 2004.

După finalizarea negocierilor cu UE în decembrie 2004 şi alegerile din noiembrie, noul guvern, condus de premierul Călin Popescu Tăriceanu, a continuat aplicarea măsurilor convenite cu FMI, BM şi Comisia Europeană. Acordul cu FMI din perioada 2001-2003 a fost dus la îndeplinire cu succes, România având eliberate pentru tragere toate tranşele aferente. Reuşita acestui program a contribuit esenţial la acordarea statutului de economie de piaţă funcţională de către Comisie şi, pe cale de consecinţă, îndeplinirea criteriilor economice privind aderarea. Din iulie 2004, România a intrat într-un acord de tip *stand-by* preventiv cu FMI, prin care are un plafon maxim de 250 milioane SDR, din care se pot efectua trageri numai în caz de urgenţă, rolul acordului fiind de supraveghere şi evaluare a politicilor guvernamentale. Măsurile prevăzute în acordul PSAL 2 au fost duse la îndeplinire şi după schimbarea de guvern din 2004 prin privatizările BCR şi din sectorul energetic.

Evaluarea reformei

În evaluarea ***r.*** se pot distinge cel puţin patru categorii de abordări: a) a instituţiilor care au gestionat reforma; b) a comunităţii ştiinţifice; c) a decidenţilor politici; şi d) a ideologiei ***r.***

Prima abordare aparţine instituţiilor implicate direct sau tangenţial în problematica ***r.***, fie ele instituţii la nivel naţional, organizaţii interstatale, instituţii financiare internaţionale ori chiar ONG-uri. Toate aceste organizaţii au produs o cantitate apreciabilă de rapoarte şi studii. Aceste produse intelectuale analizează o gamă largă de subiecte, cum ar fi: direcţia generală a schimbărilor (deci o abordare mai apropiată de tranzitologie), situaţia socioeconomică, progresul şi succesele sau insuccesele în promovarea ***r.***, rapoarte de evaluare a propriilor programe (în special cele ale BM) sau studii ale experţilor din instituţiile internaţionale. La nivel naţional, un loc deosebit îl au rapoartele anuale ale BNR şi rapoartele privind dezvoltarea umană (PNUD România), elaborate de experţi români. Dintre produsele externe, se distinge un studiu aprofundat, publicat de BM şi intitulat *Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, de analiză a primului deceniu de tranziţie, în care se regăsesc evaluări pertinente asupra punctelor pozitive şi negative ale reformelor implementate (Banca Mondială, 2002).

Abordarea comunităţii ştiinţifice din România asupra ***r.*** este fragmentară. Lipseşte încă o tratare comprehensivă a subiectului. Predomină însă studiile economiştilor, axate pe logica şi consecinţele măsurilor convenite cu FMI şi BM. Punctele de vedere adoptate variază între o linie care acceptă strategia ***r.***, dar contestă aplicarea ei, şi o linie contestatară la adresa strategiei în sine. Pe de o parte, este versiunea conform căreia

programele de ***r.*** convenite cu FMI şi BM conţineau măsuri corecte şi necesare, chiar dacă aveau un cost social ridicat. Efectele negative nu rezultă din aplicarea ***r.***, ci din lipsa de voinţă, ezitările şi slăbiciunile clasei politice în punerea în practică a respectivelor programe (Ionete, 2003). Punctul de vedere contestatar pune sub semnul întrebării strategia de ***r.*** din trei considerente : a) lipsă de adecvare ; b) procesul de elaborare a acordurilor ; şi c) rezultate. Lipsa de adecvare derivă din faptul că FMI şi BM au aplicat programe comune tuturor ţărilor în curs de dezvoltare, fără a ţine cont de situaţia specifică României. De aici ar rezulta o desconsiderare a intereselor României în cadrul competiţiei economice globale în raport cu ţările dezvoltate, care sunt, de altfel, şi finanţatorii instituţiilor de la Bretton Woods (Ciutacu, 2001). Acest fapt a fost evidenţiat de formele cantitativiste ale soluţiilor propuse de tipul „câte societăţi să fie privatizate", de „plafoanele pentru tarife de import sau export, plafoanele de îndatorare etc. (Văcărel, 2001, pp. 332-333). Natura inflexibilă a programelor FMI/BM este văzută ca fiind şi consecinţa spiritului neoliberal al anilor '80 (Zamfir, 2004, p. 158). Critica asupra procesului de elaborare a acordurilor vizează metodele de negociere şi formulările din acordurile cu instituţiile internaţionale. Formulări repetitive de genul „satisfăcătoare pentru Bancă" desconsideră interesul împrumutatului, respectiv un stat suveran. În fapt, condiţionalităţile şi termenii împrumuturilor, chiar dacă, folosind o formulă mai diplomatică, ar fi „convenite", au efecte ultimative, care denotă o relaţie de inegalitate între partenerii acordurilor (Văcărel, 2001, pp. 334-335 ; Zamfir, 2004, pp. 159-160). Critica pe rezultate caută să evidenţieze costurile şi urmările tranziţiei. În această privinţă, studiul lui N. Belli (2001) despre primul deceniu al tranziţiei prezintă într-o formă comprehensivă amploarea pierderilor din economie, comparabile cu conflagraţiile mondiale. Pe latura socială, programele FMI au fost criticate pentru încercarea de obţinere a unui echilibru financiar, în special pe seama unor cheltuieli sociale reduse, însă fără o strategie de relansare economică, fapt ce a condus la o stare de subdezvoltare şi de degradare a capacităţilor sociale ale ţării (Zamfir, 2004, pp. 46-51).

O perspectivă deosebită asupra ***r.*** este dată de cei care, la un moment dat, s-au aflat în poziţiile de decizie privind ***r.***, respectiv oamenii politici. Desigur, memorialistica politică este limitată de caracterul subiectiv şi justificativ, de apărare a deciziilor luate. Pe de altă parte, acest gen de lucrări reprezintă singura cale, ce-i drept imperfectă, de reprezentare a condiţiilor şi obiectivelor din spatele luării deciziilor. Adrian Severin (1995), ministrul care a coordonat ***r.*** în anii 1990-1991, prezintă deciziile luate în acea vreme din perspectiva unei lupte politice, uneori departe de scena publică, între reformişti şi forţele politice conservatoare. Fostul premier Radu Vasile (1998-1999) apreciază că riscurile respectării unui acord cu FMI sunt mai mici decât în cazul inexistenţei unui acord, însă beneficiile rezultate din acordurile cu instituţiile financiare sunt pe termen mediu şi lung. „România nu poate să clădească singură democraţia, fiind săracă." (Vasile, 2002, p. 231) Pentru o relaţie mai pragmatică faţă de FMI, de negociere până la atingerea unui acord favorabil părţii române, pledează fostul premier Nicolae Văcăroiu (Văcăroiu, 1998, pp. 233-239). O relatare asupra unei sesiuni de negocieri cu FMI este redată de Răsvan Popescu (2002, pp. 136-137). Interesantă este diferenţa dintre abordarea oficială protocolară a directorului general Camdessus şi abordarea tehnică a echipei de negociatori, condusă de directorul regional şi negociatorul-şef pentru România, care presau pe închiderea întreprinderilor cu pierderi şi pe echilibrul fiscal.

Ideologia ***r.*** cuprinde, în sens larg, luările de poziţie, intervenţiile şi analizele comentatorilor politici şi economici, jurnaliştilor, editorialiştilor, analiştilor şi ale altor formatori de opinie din mass-media, ce au ca finalitate producerea unei concepţii colective. ***R.*** devine astfel şi un produs social, prin „verdicte” de genul „***r.*** blocată”, „***r.*** amânată”, „adevărata ***r.***” etc. În spaţiul public, consacrarea temei „reformei” a venit după alegerile din 1996, până la acea dată vorbindu-se mai mult despre „tranziţie”. Recesiunea din 1997-1999 a coincis cu ascensiunea acestei teme, întrebuinţată ca produs ideologic de justificare a declinului economico-social şi de contestare a criticilor. În acest mod, s-a construit o mitologie a ***r.*** (Zamfir, 2004, pp. 124-125) sau o metareformă (Ciutacu, 2001).

Iulian STĂNESCU

Relații inițiator-agent

Sintagma *principal-agent relationships* (traduse în acest articol ca **relaţii iniţiator-agent –** ***r.i.-a.***) se referă la un tip ideal de relaţii sociale specifice situaţiei în care un specialist se pune în serviciul unui beneficiar. Modelul „iniţiator-agent” a fost dezvoltat în ştiinţele economice, urmărind, în special, facilitarea analizei relaţiilor dintre acţionarii şi managerii unei firme. Astfel de relaţii sunt însă frecvente şi în alte contexte sociale, inclusiv în cazul programelor şi proiectelor de dezvoltare cu asistenţă de specialitate – fie ea externă sau internă comunităţii vizate.

Conceptualizarea ***r.i.-a.*** este utilă pentru înţelegerea problemelor tipice cu care se confruntă o astfel de relaţie – aşa cum, de exemplu, „dilema acţiunii colective” subliniază problemele tipice care apar în relaţiile de colaborare ale actorilor sociali care doresc procurarea unui bun comun (vezi *acţiune colectivă*).

Precizări conceptuale

Perspectiva ***r.i.-a.*** (*principal-agent framework*) a fost dezvoltată în ştiinţele economice, începând din anii ’70, pentru a modela contractele complexe în situaţii de incertitudine. În limba română, sintagma a fost tradusă (sau, mai degrabă, preluată) sub denumirea de „relaţii principal-agent” (Marinescu, 2004 ; Păunescu, 2004 ; Stancu, 2001). Am ales traducerea „iniţiator-agent” deoarece în limba română cuvântul „principal” are un sens cu totul diferit, existând riscul confuziilor. Conceptul „iniţiator” atrage atenţia asupra faptului că, în această relaţie, unul dintre parteneri este responsabil cu structurarea relaţiei în jurul propriilor interese şi concepţii (iniţiatorul), în timp ce agentul îşi subordonează parţial propriile interese prin participarea sa în procesul configurat de iniţiator. Iniţiatorul este beneficiarul acţiunilor de sprijin pe care agentul – în general, un specialist – le oferă. Desigur, în practică este posibil ca relaţia să fie propriu-zis iniţiată de agent – de exemplu, în cazul în care un asistent social încearcă să convingă o persoană depedentă de droguri să se înscrie într-un program de sprijin.

O relaţie iniţiator-agent „între două (sau mai multe părţi) apare când una dintre ele, denumită agent, acţionează pentru, în numele sau ca reprezentant al celeilalte părţi,

denumită iniţiator, într-un anumit domeniu al problemelor decizionale" (Ross 1973, p. 134, *apud* Munro, 1999, p. 2). Exemplele cele mai frecvent discutate de relaţii iniţiator-agent sunt relaţiile dintre acţionari şi manageri sau cele dintre profesionişti şi clienţii lor (avocaţi-acuzaţi, medici-pacienţi). Clienţii unui anumit ofertant de servicii sunt însă în poziţia unui „iniţiator" faţă de un „agent". De altfel, sloganul „clientul nostru, stăpânul nostru" este o expresie a contradicţiilor acestei relaţii : clientul este proiectat în imaginea de stăpân, deşi o parte substanţială a controlului efectiv asupra serviciului oferit se află în mâna agentului (economic, în acest caz). Sloganul este util tocmai pentru a masca, temporar, distribuţia reală a puterii în relaţie, pentru a da iluzia unui control total asupra procesului de furnizare a serviciilor.

Problemele relaţiei iniţiator-agent

Problemele tipice ale ***r.i.-a.*** derivă din a) *asimetria de control* asupra procesului de soluţionare a problemelor iniţiatorului, care duce la (şi este perpetuată de) ; b) *asimetria de informaţii* dintre cei doi parteneri şi la eventuale ; c) *diferenţe de interese*. O altă caracteristică importantă se referă la faptul că d) performanţa agentului nu depinde doar de competenţa sa proprie, ci şi de *factori pe care nu îi poate controla* – ceea ce complică procesul monitorizării şi evaluării muncii sale de către iniţiator. Apare aici problema administrării comune a riscurilor (vezi *risc*) şi a luării unor decizii în condiţii de incertitudine.

În ştiinţele economice, aceste probleme sunt abordate în general prin formalizarea lor matematică, căutând constrângerile optime pe care iniţiatorul le poate impune agentului pentru a minimiza impactul acestor factori asupra intereselor sale. În cele ce urmează, nu voi prezenta detalii de modelare matematică a relaţiilor iniţiator-agent, ci voi discuta doar relevanţa şi implicaţiile teoretice ale acestei conceptualizări.

Asimetria de informaţii se poate referi atât la cunoştinţe profesionale, cât şi la informaţii cu privire la activitatea agentului. Asimetria de informaţii profesionale este foarte ridicată, de exemplu, în relaţiile dintre experţi şi clienţi. Bunăoară, în cazul expertizei medicale, de multe ori pacientul este total dependent de cunoaşterea şi prescripţiile medicului ; clientul unui avocat depinde de competenţa celui din urmă. Diferenţele de informare provin însă nu numai din calificarea profesională, ci şi din specificul activităţii, agentul fiind direct implicat în procesul decizional şi, prin urmare, are o cunoaştere intimă a detaliilor sale (aşa cum, de exemplu, bucătarul este singurul care ştie exact ingredientele mâncării servite clienţilor). Atunci când agenţii şi clienţii fac parte din categorii sociale diferite, experienţa şi filosofia de viaţă ale acestora vor fi şi ele divergente, amplificând asimetria relaţiei. Această diferenţiere socială este frecventă în cazul proiectelor de dezvoltare în care experţii provin din alte categorii sociale decât grupurile-ţintă.

Diferenţele de interese dintre iniţiator şi agent sunt deseori considerate inevitabile, conform ipotezei *homo oeconomicus* a actorilor sociali care caută să-şi maximizeze propriile beneficii. Totuşi, „conflictele iniţiator-agent vor apărea chiar şi în absenţa comportamentului egoist, din cauza informaţiilor asimetrice sau a interpretărilor diferite în legătură cu cursul cel mai potrivit al acţiunii" (Munro, 1999, p. 5).

Succesul acţiunilor întreprinse de iniţiator nu depinde doar de competenţa sa, ci şi de factori externi incontrolabili. De exemplu, un avocat nu poate garanta unui client câştigarea unui proces, oricât de competent ar fi ; nici un medic nu poate garanta succesul unei operaţii. În procesele de dezvoltare socială, relevanţa factorilor externi intervenţiei specialiştilor este cu atât mai ridicată. Asistenţii sociali sau comunitari, de exemplu, au, în cele din urmă, un control relativ redus asupra deciziilor pe care le iau clienţii lor sau membrii comunităţilor în care lucrează.

Într-o relaţie tipică iniţiator-agent, iniţiatorul este cel care încearcă să creeze o structură de motivaţii (prin sancţiuni pozitive şi negative) pentru a-l determina pe agent să-i urmărească interesele. Asimetria informaţiilor conduce la două tipuri de probleme pentru iniţiator : *selecţia adversă* şi *riscul moral* (Lane, p. 2). Selecţia adversă se referă la dificultatea iniţiatorului de a-şi alege agentul cu calificările optime sau cu trăsăturile morale cele mai potrivite, date fiind informaţiile limitate de care dispune şi încercarea agenţilor de a părea cât mai competenţi ; riscul moral se referă la dificultatea iniţiatorului de a urmări şi controla comportamentul agentului său, după ce acesta a fost selectat (Lane, p. 2). Riscul moral provine din distribuţia efectelor deciziei : agentul ştie că nu va suporta decât parţial consecinţele comportamentului său, astfel încât poate să îşi asume riscuri nedorite de iniţiator sau să depună un efort prea mic (Păunescu, 2004, p. 142) ; de asemenea, un agent prudent poate să îşi asume riscuri prea mici faţă de cele acceptabile pentru un iniţiator dispus să îşi încerce norocul.

Modelul iniţiator-agent poate fi extins dincolo de interacţiunile bazate pe un contract explicit, pentru a include, de exemplu, relaţiile dintre aleşi şi alegători (politicieni şi cetăţeni), dintre copii şi părinţi, dintre deţinuţi şi gardieni, dintre cetăţeni şi funcţionarii publici etc. Acest model poate fi util pentru a critica instituţiile sociale, atrăgând atenţia asupra decalajelor dintre motivaţiile reale pe care instituţiile le induc cetăţenilor şi acţiunile care sunt aşteptate din partea acestora, legal şi moral (Rees, *apud* Munro, 1999). Inadecvarea stimulilor motivaţionali este invocată adesea pentru a explica inadecvarea rezultatelor.

De exemplu, L. Munro argumentează în favoarea utilizării modelului iniţiator-agent în relaţiile de familie. În societatea contemporană, părinţii sunt în postura de agenţi faţă de copiii lor (care, în acest sens, sunt „iniţiatori"), deoarece părinţii îşi asumă urmărirea intereselor copilului, fiind legaţi de acesta printr-un „contract implicit" (Munro, 1999, p. 7). Putem observa aici că această relaţie nu este universală : în multe epoci şi comunităţi, copiii au fost priviţi ca proprietate a părinţilor lor sau ca nişte adulţi mai mici cu responsabilităţi egale cu cele ale părinţilor (Popescu, 2002, p. 89). Există însă o diferenţă majoră între acest tip de relaţie iniţiator-agent şi cele indicate mai sus : spre deosebire de angajatori, acţionari şi alţi clienţi adulţi, copiii au o capacitate foarte redusă de a monitoriza acţiunile agenţilor. Copiii foarte mici nu înţeleg mizele interacţiunii, iar copiii mai mari, chiar dacă le înţeleg, nu au puterea de a interveni atunci când interesele le sunt puse pe un plan secund sau chiar încălcate, nici chiar în cazuri extreme, precum cele de abuz. L. Munro (1999) argumentează că această incapacitate de control justifică intervenţia statului pentru a reduce ocaziile de conflict iniţiator-agent – de exemplu, prin oferirea unor servicii sociale gratuite sau a unor beneficii în natură destinate copiilor.

Pe de altă parte, J.E. Lane critică aplicarea modelului dincolo de sfera contractelor explicite, pentru a include, de exemplu, relaţia dintre politicieni şi cetăţeni. El argumentează că, de fapt, nu este clar cine sunt agenţii (doar cei care câştigă alegerile sau şi cei

care pierd, dar sunt în jocul politic ?) şi ce fel de contract îi leagă pe aceştia de cetăţeni (clienţi) : putem vorbi despre un „contract” în care politicienii propun politici publice corecte în schimbul unor recompense precum puterea, prestigiul şi banii ? (Lane, p. 4).

Erving Goffman a elaborat în 1961, în lucrarea sa *Aziluri*, un model în care ***r.i.-a.*** poate fi folosită pentru a analiza, dar şi a critica funcţionarea unei instituţii. El porneşte de la conceptualizarea unui tip particular de ***r.i.-a.***, şi anume relaţia *prestator-client*. Goffman defineşte o astfel de relaţie prin faptul că „practicantul execută un serviciu personal specializat pentru un număr de indivizi, serviciul respectiv cerându-i să se angajeze în comunicare personală directă cu ei, dar nefiind legat în alte moduri de persoanele servite” (Goffman, 2004, p. 280). El înţelege această relaţie ca o triadă prestator-client-obiect (Goffman, 2004, p. 281), unde obiectul este un sistem fizic complex, aflat în proprietatea clientului, pe care prestatorul are sarcina să-l remedieze (precum un automobil, un calculator, corpul omenesc sau, cel puţin în ideologia azilurilor psihiatrice studiate de Goffman, psihicul omenesc). În modelul ideal, clientul aduce în această relaţie încredere, recunoştinţă şi un onorariu ; prestatorul contribuie cu o competenţă ezoterică, discreţie profesională, dorinţa de a-şi pune competenţa în serviciul clientului şi, nu în ultimul rând, „o politeţe lipsită de servilism” (Goffman, 2004, pp. 281-282). Această analiză detaliată a relaţiei prestator-client îi serveşte autorului ca un instrument de analiză pentru funcţionarea (şi disfuncţionalităţile) azilului psihiatric, putând fi însă folosită în egală măsură pentru a cerceta relaţiile dintre un asistent social şi persoanele asistate sau între un facilitator comunitar şi comunitatea în care lucrează.

Relevanţa modelului iniţiator-agent pentru înţelegerea programelor şi politicilor publice

R.i.-a. pot fi identificate în interiorul sistemului administraţiei publice : putem discuta, de exemplu, despre legislativul – iniţiator – şi executivul – agent – sau despre sistemul politic (constituit din politicienii aleşi) – ca iniţiator – şi administraţia publică (constituită din funcţionari şi profesionişti publici stabili) – ca agent (Guston, Shapiro, 2004). În interiorul fiecărei organizaţii, întâlnim relaţii între angajator şi angajat, care sunt, de asemenea, structurate după modelul iniţiator-agent.

O aplicare frecventă a schemei iniţiator/agent în analiza politicilor şi programelor publice se referă la *conceptualizarea statului, în ansamblu, ca agent pentru cetăţenii consideraţi ca iniţiator* (Marinescu, 2004). Această relaţie diferă în câteva privinţe importante faţă de relaţiile tipice agent-iniţiator, care presupun : a) selectarea agentului de către iniţiator dintr-o mulţime de agenţi disponibili, aflaţi în competiţie ; b) motivarea agentului de către iniţiator ; şi c) specificarea unui interes precis şi clar definit al iniţiatorului pe care agentul îl urmăreşte (această precizare fiind deseori explicitată într-un contract). În cazul intervenţiei sociale realizate de autorităţile publice sau de alte ONG-uri, cele trei condiţii nu sunt îndeplinite. În primul rând, nu putem vorbi despre capacitatea iniţiatorului de a selecta agentul, deoarece pentru multe dintre serviciile oferite de stat (precum ordine publică sau protecţie socială) nu există o multitudine de oferte comparabile care să se afle în competiţie. De asemenea, actorii privaţi nu au capacitatea legală de a recompensa sau stimula autorităţile publice decât prin mecanismul indirect al votului (excepţie făcând cel direct, dar ilegal al corupţiei sau mecanismele

intermediare, precum finanţarea campaniilor electorale). În cele din urmă, interesele pe care autorităţile publice se angajează să le urmărească nu sunt, în general, clar specificate de către grupurile sociale respective ; dimpotrivă, statul dispune de o latitudine considerabilă în definirea acestor interese şi stabilirea priorităţilor de asistenţă.

Interesele pe care le sprijină o iniţiativă publică sunt deseori (cel puţin în cazurile fericite în care intervenţia nu este evident părtinitoare) multiple şi interpretabile. De exemplu, S. Paugam (2002, pp. 246-248) discută pe larg semnificaţia etică a contractului de inserţie socială din sistemul francez RMI (*revenu minimum d'insertion*). Cine este agent şi cine este iniţiator în acest contract ? Ce interese definesc acest schimb ? Este beneficiarul cel care se obligă să ofere compensaţii prin muncă şi bună purtare (calificare profesională, căutarea unui loc de muncă) pentru veniturile primite din partea societăţii ? Sau societatea este cea care se obligă să ofere oportunităţi de participare socială cetăţenilor dezavantajaţi ? Pe o linie similară de argumentare, C. Zamfir (2001a) observă că VMG instituţionalizat în România implică, de fapt, trei actori sociali : beneficiarii, autorităţile naţionale şi autorităţile locale. Cerinţa de a munci 72 de ore pe lună este o obligaţie atât pentru beneficiari, cât şi pentru autorităţile locale, care trebuie să se mobilizeze pentru a crea oportunităţi de muncă.

Aceste diferenţe între poziţia statului de agent şi rolul ideal-tipic de agent provin, pe de o parte, din monopolul pe care statul îl are în furnizarea multora dintre serviciile sale ; lipsa competiţiei şi a motivaţiei adiacente este un dezavantaj structural pentru ajustarea intervenţiei autorităţilor publice la preferinţele diverselor grupuri sociale. Mai mult chiar, autorităţile publice sunt limitate prin lege şi prin responsabilităţile lor în încercarea de a sprijini interesele private ; o ajustare prea precisă a intervenţiei la preferinţele unui grup social în defavoarea altuia contravine misiunii lor generale. Putem încerca să înţelegem relaţia dintre autorităţile publice şi o comunitate specifică (în cazul de faţă, relaţia dintre autorităţi şi comunităţi dependente de resurse publice) ca o ***r.i.-a.*** tocmai pentru a putea identifica şi analiza divergenţele faţă de acest model.

Oscilaţia iniţiator/agent a autorităţilor publice

Modelul iniţiator-agent a fost aplicat în analiza politicilor publice prin identificarea unui iniţiator (cum ar fi anumite categorii sociale, grupuri de interese, naţiuni etc.) şi a unui agent (în general, autorităţile statului), urmărind apoi strategiile de rezolvare în practică a problemelor puse de această relaţie. Acest model poate fi însă transformat pentru a câştiga în relevanţă atunci când analizăm programele de dezvoltare şi alte interacţiuni între autorităţile statului şi comunităţile de cetăţeni. Mai precis, putem urmări intervenţia autorităţilor publice (la care mă voi referi considerându-le ca fiind „statul", incluzând aici autorităţi locale, judeţene şi centrale, autorităţi alese, dar şi agenţii guvernamentale etc.) simultan din două perspective diferite : statul-agent şi statul-iniţiator. Nu este vorba despre două puncte de vedere diferite, ci despre două ipostaze pe care autorităţile publice şi le asumă în mod necesar, în virtutea poziţiei lor, şi pe care le putem aproxima în modelul iniţiator-agent prin relaţii de sens opus.

Desigur, într-o societate democratică, statul este definit în primul rând ca agent pentru cetăţeni şi pentru interesul public (vezi *interes public*). Dar dacă privim atât în lumea contemporană, cât şi în trecutul istoric, multe societăţi nu sunt sau nu au fost

democratice pentru că au definit explicit statul ca iniţiator şi cetăţenii ca agenţi în slujba acestuia. Această ipostază nu este integral de domeniul trecutului nici chiar în societăţile democratice, deoarece ambiguitatea intrinsecă a conceptului de „interes public" face loc unei definiri duale a statului.

Interesul public nu coincide integral cu interesul nici unui grup social particular ; prin urmare, statul nu îşi poate asuma propriu-zis postura de agent în serviciul vreunei categorii sociale, fie ea favorizată sau defavorizată. Statul este agent al cetăţenilor doar atunci când aceştia caută realizarea unui obiectiv perfect concordant cu interesul public – precum exercitarea unor drepturi, integrarea în societate etc. Statul îşi legitimează acţiunile exclusiv prin raportarea la interesul public. Dar ce este acest interes public ? Dacă îl privim ca pe o decizie care stabileşte un curs de acţiune din mai multe posibile, atunci statul este principalul autor al „interesului public" – deoarece autorităţile sunt cele care mediază în practică solicitările multiplelor grupuri de interese pentru a genera un compromis politic. Participarea publică este importantă, dar secundară faţă de rolul statului în luarea unei decizii referitoare la ceea ce este sau nu este în interesul public. Odată luată această decizie şi transpusă în acte normative, cetăţenii sunt cei care devin agenţi în slujba îndeplinirii sale, statul având la dispoziţie monopolul violenţei legitime pentru a se asigura de cooperarea acestora.

Prin urmare, schema iniţiator-agent aplicată relaţiilor dintre cetăţeni şi stat este, în mod necesar, mediată de conceptul de „interes public", după cum relaţiile medic-pacient sunt mediate de conceptul de „sănătate" sau relaţiile locatar-instalator de conceptul „funcţionare bună a instalaţiilor".

Bicanic, Gligorov şi Krastev observau că dualitatea iniţiator-agent a autorităţilor publice poate fi analizată ca o dualitate acţiune-legitimare : din punctul de vedere al acţiunilor întreprinse, statul este definit ca iniţiator în raport cu cetăţenii ; din punctul de vedere al legitimităţii politicilor sale, statul este definit ca agent. „Statul are puterea de a-şi constrânge cetăţenii pentru a-i face să se comporte într-un anume fel, dar realizează acest lucru în numele lor. Prin urmare, deşi în fiecare caz concret – sau mai degrabă pe parcursul activităţii cotidiene a statului – statul este iniţiatorul, iar cetăţeanul este agentul, din punctul de vedere a legitimităţii acţiunilor statului situaţia este inversă." (Bicanic *et al.*, 2005, p. 11)

Ambivalenţa poziţiei autorităţilor publice a fost observată de G. Almond şi S. Verba, care au descris, reciproc, poziţia ambivalentă a populaţiei ca supuşi (agenţi) şi cetăţeni (iniţiatori) : „Oamenii nu iau parte la viaţa politică doar prin rolurile lor de cetăţeni. (...) Ei rămân, de asemenea, într-o relaţie de dependenţă faţă de guvernământ, chiar şi după ce au adoptat rolul de cetăţean. Deşi pot lua parte la facerea legilor, ei rămân supuşi legilor" (Almond, Verba, 1996, p. 191). G. Almond şi S. Verba disting două tipuri de competenţă, fiecare corespunzând unui rol al indivizilor : competenţa cetăţenească pentru exercitarea funcţiei politice şi competenţa dependentă pentru exercitarea funcţiei de supus. Cetăţeanul cere, în timp ce supusul apelează (Almond, Verba, 1996, p. 192).

Tabelul nr. 1
Exemple de relaţii iniţiator-agent

Ipostaza de iniţiator	Ipostaza de agent	Relaţie mediată de conceptul de…
Pacient	Medic	„Sănătate”
Elev	Profesor	„Educaţie”
Copil	Părinte	„Dezvoltare”
Client	Avocat	„Apărarea interesului legitim al clientului”
Angajator	Angajat	„Promovarea interesului legitim al angajatorului”
Enoriaş	Preot	„Mântuire”
Stat	Asistent social	„Remediere a inegalităţilor de şansă”
Persoană defavorizată	Asistent social	„Sprijin”
Persoană defavorizată	Stat	„Apărarea intereselor persoanelor defavorizate, în limitele promovării interesului public”
Stat	Asistent maternal	„Apărarea intereselor copilului”
Copil	Asistent maternal	„Dezvoltare”
Copil	Stat	„Apărarea intereselor copilului, în limitele promovării interesului public”

În tabelul de mai sus putem observa diferite exemple de interacţiuni care pot fi conceptualizate ca ***r.i.-a.*** Este interesant că, în cazul interacţiunilor dintre profesioniştii din instituţiile publice şi cetăţeni, precum în relaţia „persoană defavorizată-asistent social”, sau „copil-asistent maternal” etc., avem, de fapt, un triunghi de relaţii iniţiator-agent, dată fiind implicarea statului şi a conceptului de „interes public”.

Relaţiile iniţiator-agent în programele de dezvoltare

Orice program de dezvoltare iniţiat de o instituţie publică implică promovarea intereselor unor persoane definite ca *ţintă a programului* de către profesionişti ai dezvoltării (fie aceştia asistenţi sociali, sociologi, economişti, ingineri, medici, cadre didactice etc). Aceste relaţii se încadrează în tiparul iniţiator-agent, care ne atrage atenţia asupra *riscurilor* lor inerente. Un astfel de risc constă în preluarea excesivă a controlului procesului de dezvoltare de către profesionişti, care au o înţelegere clară a obiectivelor şi structurii programului, au interesul ca programul să funcţioneze conform planului şi au un timp special alocat pentru aceste activităţi. Dimpotrivă, cetăţenii vizaţi de program sunt deseori mai puţin informaţi, mai puţin interesaţi şi au mai puţin timp la dispoziţie pentru a se implica. În aceste condiţii, apare un cerc vicios : profesionalizarea excesivă a controlului intervenţiei duce la scăderea şi mai accentuată a implicării celorlalţi parteneri, ceea ce poate contribui direct la disocierea programului de interesele şi priorităţile reale ale grupului social vizat şi, în cele din urmă, la eşecul programului de dezvoltare.

Cosima RUGHINIŞ

Responsabilitatea socială a corporațiilor

Responsabilitatea socială a corporaţiilor (***r.s.c.***) reprezintă modul în care companiile conştientizează influenţa pe care o exercită asupra cadrului economic, social şi de mediu, ca rezultat al propriei activităţi, maximizându-şi beneficiile şi, în acelaşi timp, minimizând pierderile pe care le au. Asumându-şi responsabilitatea socială, firmele se angajează voluntar în acţiuni folositoare societăţii, acţiuni la care nu sunt obligate prin lege şi care depăşesc sfera obligaţiilor legale şi fiscale minimale.

R.s.c. este îndeosebi cunoscută în literatura de specialitate în forma sa din limba engleză sub denumirea de *Corporate Social Responsibility*. Corporaţia se manifestă ca o entitate căreia statul îi conferă dreptul şi autoritatea legală de a acţiona ca o singură persoană, distinctă de multitudinea de acţionari care deţin drepturi de proprietate în cadrul ei. ***R.s.c.*** reprezintă, practic, o concepţie referitoare la contribuţia companiilor la procesul de dezvoltare a unei societăţi moderne, tocmai pentru faptul că organizaţiile de acest tip au resurse financiare pentru a dezvolta programe sociale.

Conceptul de ***r.s.c.*** este unul dinamic, aflat în dezvoltare şi în ţările Europei Centrale şi de Est, prin trecerea la economia de piaţă a fostelor ţări socialiste şi prin faptul că, în cadrul procesului lor de extindere, *marile companii multinaţionale şi-au deschis filiale în aceste ţări*, exportând în acest fel şi această dimensiune corporatistă a comportamentului organizaţional. În ultimele decenii, marile corporaţii au acumulat o putere deosebită şi, astfel, li s-a acordat atenţie atât din partea autorităţilor publice naţionale, a mediului academic, cât şi a publicului larg. Cei care s-au poziţionat critic au afirmat că vieţile oamenilor sunt influenţate tot mai puţin de guverne şi tot mai mult de către corporaţii, care îşi asumă tot mai mult rolul de actori politici în sfera problemelor sociale şi de protecţie a mediului.

R.s.c. presupune alinierea activităţilor companiei la valorile sociale. Compania, ca actor social, decide în mod voluntar să aibă ca obiectiv contribuţia la o societate mai bună, integrând interesele tuturor celor afectaţi de conduita sa în strategiile, planurile, programele şi acţiunile sale, în cadrul unui proces planificat în timp. Astfel, compania devine un actor activ în cadrul procesului de dezvoltare socială.

Pentru corporaţii, diferitele tipuri de public (indivizi, organizaţii, comunităţi, consumatori, asociaţii profesionale, administraţie publică), care sunt afectate şi pot influenţa acţiunile unor corporaţii, reprezintă categorii de *stakeholders* faţă de care companiile ar trebui să fie răspunzătoare.

Responsabilitatea presupune să fii conştient şi să ţii cont de consecinţele faptelor tale asupra altora într-un orizont de timp care să depăşească prezentul imediat. Astfel, responsabilitatea este, prin excelenţă, o formă a solidarităţii umane.

R.s.c. presupune faptul că o organizaţie are nu numai obligaţii economice şi legale faţă de stat, dar şi anumite responsabilităţi faţă de comunitatea în care activează şi de membrii acesteia (McGuire, 1963, p. 144).

Activitatea responsabilă a unei firme se referă la asigurarea succesului său economic prin includerea în activităţile sale a unor elemente de ordin social şi ecologic, luându-se în considerare şi aşteptările altor actori implicaţi (angajaţi, furnizori, comunitatea în ansamblu). În acest sens, consultarea lor este necesară pentru ca activităţile corporaţiei să nu

se îndepărteze în mod esenţial de aşteptările acestor actori. *Activitatea responsabilă a corporaţiei duce la efecte benefice pe termen lung, inclusiv la creşterea competitivităţii sale.*

Motivaţia principală pentru care managementul corporaţiilor consideră necesară responsabilitatea socială pare a fi convingerea că acest tip de comportament le poate aduce beneficii economice, marcate în special de creşterea vânzărilor acolo unde este cazul. În acest sens, sunt utile şi necesare studiile care prezintă corelaţia dintre alegerile consumatorilor şi comportamentul responsabil al companiilor.

Responsabilitatea este esenţială în activitatea unei corporaţii atât pentru menţinerea succesului economic, câştigarea şi menţinerea reputaţiei şi prestigiului, precum şi pentru obţinerea încrederii celor care lucrează, trăiesc sau îşi desfăşoară activitatea în jurul său. Corporaţiile percepute ca responsabile sub aspect social pot beneficia de clienţi mai mulţi şi mai satisfăcuţi, în timp ce percepţia publică de iresponsabilitate socială asociată unei corporaţii se poate solda cu proteste, boicoturi sau alte atitudini ostile din partea consumatorilor. De asemenea, implicarea voluntară a corporaţiilor în finanţarea programelor sociale le poate asigura o mai mare independenţă faţă de controlul guvernamental. Pe termen lung, corporaţia contribuie la crearea unui mediu de afaceri stabil şi echilibrat prin contribuţiile pozitive la dezvoltarea socială şi consolidarea vieţii comunitare.

Pe de altă parte, corporaţiile generează uneori probleme sociale, având astfel responsabilitatea de a încerca să le soluţioneze. Progresul tehnic al corporaţiilor duce, uneori, la dispariţia unor locuri de muncă, la creşterea nivelului poluării, a şomajului, la depopularea zonelor afectate de recesiune structurală şi suprapopularea zonelor de creştere economică (a se vedea în acest caz supraaglomerarea Bucureştiului în defavoarea unor judeţe mai puţin prospere din zona Moldovei). Corporaţiile sunt actori sociali puternici, care dispun de resurse semnificative şi pe care ar trebui să le utilizeze într-un mod responsabil din punct de vedere social. Dezvoltarea unei organizaţii este urmarea firească a eforturilor depuse de angajaţii săi şi, uneori, a sprijinului guvernamental. Astfel, dacă se conştientizează acest lucru la nivelul unei organizaţii, ea nu va aduce prejudicii celor care au contribuit la progresul său.

Modelul cel mai cunoscut al ***r.s.c.*** a fost propus într-o formă îmbunătăţită de Archie Carroll şi A.K. Buchholtz, în 2006. E vorba de aşa-numitul model cvadripartit, alcătuit din :

- *Responsabilităţi economice*. Acestea reprezintă stratul primar al responsabilităţii sociale şi se referă la faptul că o companie trebuie să fie funcţională din punct de vedere economic, să fie profitabilă şi competitivă pe piaţa pe care activează. Acest tip de responsabilitate este solicitată imperativ de societate.
- *Responsabilităţi legale.* Companiile trebuie să respecte cadrul legal existent în societate. Actele normative reflectă, în mare parte, convingerile morale ale societăţii, fiind mecanismul de organizare care creează regulile de funcţionare a acesteia. Responsabilităţile legale sunt, de asemenea, solicitate imperativ de societate.
- *Responsabilităţi etice.* Acestea se referă la respectarea unor norme de practici echitabile, juste atât în afaceri, cât şi faţă de mediul extern al companiei (Lambru, 2004a, p. 5). Responsabilităţile etice intră în sfera aşteptărilor societăţii, dincolo de ceea ce este obligatoriu conform legilor sau în cadrul circuitului economic.
- *Responsabilităţi filantropice*. Acestea reprezintă ultimul nivel şi cel mai înalt al ***r.s.c.*** În această categorie intră actele caritabile, dezvoltarea de programe sociale complexe

pentru cei dezavantajaţi, construirea unui sistem de servicii (creşe, grădiniţe, cantine, săli de sport) sau facilităţi recreative pentru angajaţi şi pentru familiile acestora, finanţarea unor unităţi de învăţământ din cadrul comunităţii respective, acordarea de burse, granturi. Responsabilităţile filantropice sunt dorite de societate, nefiind pretinse sau aşteptate.

Prin asumarea şi respectarea celor patru categorii de responsabilităţi, organizaţia devine un bun cetăţean corporatist (Carroll, 1991, p. 39). Putem vorbi astfel de un anumit civism corporatist (*corporate citizenship*). Cetăţenia corporativă presupune înţelegerea influenţelor generale ale companiei asupra societăţii şi administrarea acestora în beneficiul societăţii şi al membrilor săi. În definiţiile date în literatura de specialitate, cetăţenia corporatistă include responsabilităţile faţă de mediu, comportamentul faţă de angajaţi, practicile etice, produsele sigure şi de încredere, filantropia corporativă strategică, voluntariatul încurajat de angajator şi programele de implicare în comunitate. Conceptul face o analogie între individ ca membru al comunităţii şi corporaţia, ca membru instituţional al societăţii, respectiv responsabilităţile individuale pe care le are individul faţă de societate şi responsabilităţile colective pe care le au corporaţiile faţă de comunităţile în cadrul cărora activează. Factorul care a declanşat necesitatea ca organizaţiile să devină buni cetăţeni corporatişti este reprezentat de noul tip de consumator, sofisticat, cu exigenţe foarte ridicate. În literatura de specialitate, beneficiile ***r.s.c.*** se reflectă în cei trei *R* : *R*ecunoaştere, *R*eputaţie, *R*ecunoştinţă.

Responsabilitatea socială corporativă este strâns legată de conceptul de „dezvoltare durabilă" (vezi *dezvoltare durabilă*). Politica de dezvoltare durabilă îşi propune să creeze condiţiile pentru o calitate a vieţii mai bună prin stimularea creşterii economice, cât şi prin protejarea resurselor naturale şi a mediului înconjurător, prin crearea unui echilibru între acţiunile şi responsabilităţile pe care şi le asumă companiile, guvernele/autorităţile publice şi cetăţenii.

Programele de ***r.s.c.*** pot fi împărţite, conform tipologiei propuse de Philip Kotler şi Nancy Lee (2005), în :

- Programe centrate pe promovarea unei cauze – în cazul acestora, compania contribuie cu resurse pentru a creşte notorietatea şi preocuparea publicului pentru o anumită cauză. Este folosită îndeosebi pentru sublinierea poziţionării unui anumite mărci sau pentru creşterea vizibilităţii.
- Marketing legat de o cauză – în cazul acestor programe, companiile se angajează să doneze o anumită sumă în favoarea unor cauze în interesul societăţii sau a unei comunităţi, sumă care depinde de veniturile realizate într-o anumită perioadă. Acest tip de programe se adresează în special companiilor care au produse ce vizează o bază mare de clienţi, cu canale de distribuţie dezvoltate şi extinse şi care vor să-şi diferenţieze produsele faţă de companiile concurente.
- Marketing social – este acel tip de program prin care compania îşi propune să schimbe un comportament negativ al publicului sau, eventual, să-l convingă să adopte un comportament pozitiv. Campaniile de marketing social sunt oportune atunci când există o legătură între profilul companiei şi problema socială respectivă. Schimbarea comportamentului publicului poate duce la creşterea vânzărilor companiei, iar campania este mai eficientă atunci când vine în continuarea sau completarea unor iniţiative publice deja existente.

- Acţiuni filantropice – prin acest tip de acţiuni, corporaţia sprijină direct, cu resurse, de obicei financiare, o anumită cauză sau un anumit tip de program social sau comunitar. Acţiunile filantropice sunt oportune pentru poziţionarea şi creşterea vizibilităţii firmei respective, iar cauzele sprijinite/finanţate sunt alese în funcţie de obiectivele de afaceri ale firmei respective. Dacă firma încearcă astfel de abordări atunci când intră pe o piaţă nouă, publicul poate fi mai receptiv, considerând-o responsabilă sub aspect social.
- Voluntariat în comunitate – prin acest tip de programe, compania îşi încurajează angajaţii să se implice voluntar pentru sprijinirea unei cauze, a acţiunilor iniţiate de ONG-uri sau a comunităţii. Prin astfel de acţiuni, creşte atât reputaţia companiei, cât şi spiritul de echipă al angajaţilor.
- Practici de afaceri responsabile social – sunt reprezentate de acele iniţiative ale companiei de îmbunătăţire strategică a acţiunilor şi a modului de operare pentru binele general al comunităţii şi protejarea mediului înconjurător. Se folosesc atunci când publicul ar putea considera că aceste practici pot rezolva o problemă socială importantă.

Implicarea companiilor în rezolvarea problemelor comunităţii are şi o latură economică. Aceasta se centrează pe beneficiile pe care le-ar putea avea compania de pe urma implicării sale filantropice sau responsabile. Putem menţiona beneficiile de natură fiscală (deduceri sau alte facilităţi), creşterea vizibilităţii companiei şi îmbunătăţirea imaginii acesteia şi preferinţa consumatorilor pentru produsele companiilor responsabile social. O altă dimensiune a beneficiilor vizează resursele umane, respectiv implicarea de noi resurse umane prin acţiuni de voluntariat (elevi, studenţi), creşterea coeziunii interne a echipei implicate în derularea proiectului din cadrul companiei respective, calificarea personalului în alte domenii de activitate convergente programului de responsabilitate socială derulat etc.

R.s.c. reprezintă modul în care corporaţiile răspund activ la aşteptările contextului social în ceea ce priveşte asumarea de responsabilităţi sau, practic, capacitatea unei corporaţii de a răspunde presiunilor sociale. Acest concept diferenţiază mai multe tipuri de strategii de responsivitate socială şi, bineînţeles, diferenţiază, în funcţie de aşteptările publicului, categoriile de corporaţii.

O problemă des întâlnită în cadrul programelor de ***r.s.c.*** este lipsa de transparenţă a programelor. Astfel, în aceste situaţii, publicului nu îi sunt comunicate efectele sociale ale programelor şi nici modul în care bugetul alocat acestora s-a derulat pe parcursul desfăşurării lor. Pentru rezolvarea acestei probleme, este recomandabil ca fiecare program de ***r.s.c.*** să fie însoţit de o strategie de comunicare care să conţină, pe lângă promovarea campaniei în sine, şi rapoarte în care să se prezinte modul de implicare a organizaţiei şi a partenerilor săi, modul în care s-au cheltuit banii alocaţi şi rezultatele concrete înregistrate.

Pentru o responsabilizare eficientă a corporaţiilor, este necesară, pentru fiecare corporaţie în parte, elaborarea unei strategii de implicare socială, care să aducă acţiunile de ***r.s.c.*** mai aproape de diferitele categorii de public, concomitent cu dezvoltarea proprie a companiei din punct de vedere economic şi ca actor social activ, ca parte a comunităţii în care se află, care trebuie să se întoarcă către membrii acestei comunităţi. Dezvoltarea treptată a economiei de piaţă româneşti şi creşterea exigenţelor consumatorilor români impun o mai mare atenţie acordată de companii imaginii pe care o au în comunitate.

Un program interesant, desfăşurat în România în ultima perioadă, a fost cel intitulat „Litoral curat”, iniţiat de o mare companie de telefonie mobilă. Programul se desfăşoară anual, începând din 2005, în timpul sezonului estival, în staţiunile de pe litoralul Mării Negre. Cauza socială a programului este combaterea acumulării mari de deşeuri, în special de recipiente de plastic, care poluează şi are consecinţe negative asupra mediului, precum şi asupra confortului turiştilor. Pentru încurajarea unei culturi a reciclării, s-a demarat amplasarea de coşuri de colectare selectivă, acţiuni demonstrative de colectare, campanii de informare, precum şi oferirea de premii turiştilor. Compania investeşte anual circa 50 000 de Euro în acest program, sumă relativ mică pentru o astfel de corporaţie, şi a reuşit până acum colectarea a peste 10 000 kg de materiale plastice şi 10 000 kg de hârtie.

Un alt program foarte interesant pentru specificul unei probleme sociale de actualitate, respectiv problema inundaţiilor din vara anului 2005, a fost iniţiat de o importantă companie românească de construcţii care a donat sinistraţilor din judeţul Vrancea 140 de tone de mobilier şi materiale de construcţie pentru a-i ajuta să-şi refacă sau să-şi construiască locuinţele. În acest program, intitulat „Speranţă pentru semeni”, compania a investit peste 2,5 miliarde de lei. Programul este un model de bune practici şi de responsabilitate socială, cu atât mai mult cu cât grupul-ţintă căruia i s-a adresat se afla într-o situaţie foarte gravă.

Codrin SCUTARU

Risc

Riscul (*r.*) reprezintă o consecinţă indezirabilă a unei acţiuni actuale sau a unui eveniment viitor. Toate *planurile/programele de dezvoltare socială* prezintă ***r.*** ; de aceea, analiza şi gestionarea lor este esenţială pentru reuşită. Această prezentare cuprinde evoluţia temei ***r.*** în contextul social contemporan, o trecere în revistă a tipurilor şi caracteristicilor ***r.***, ca şi strategii de management al ***r.*** în programele de dezvoltare socială

R. este o temă relativ nouă în ştiinţele sociale, ceea ce reflectă, pe de-o parte, atitudinea tot mai reflexivă a omului contemporan, dar şi caracterul foarte dinamic şi interconectat al societăţii contemporane. Planificarea şi gestionarea ***r.*** trebuie privită în contextul mai general al creşterii nevoii de control şi planificării (vezi *planificare strategică*), ca şi al nevoii de a lua în considerare toţi factorii care pot influenţa negativ activitatea umană. Din acest punct de vedere, societăţile contemporane se confruntă cu numeroase categorii de ***r.***, unele dintre ele de factură recentă : ***r.*** ecologice, tehnologice, militare sau politice. Societăţile postcomuniste în special au fost şi încă mai sunt sunt supuse ***r.*** asociate cu *tranziţia*. Situaţia este accentuată de contextul actual al globalizării, care face ca un eveniment să poată afecta cu repeziciune ţări sau organizaţii aflate la antipozi.

Pe de altă parte, există o interdependenţă între ***r.*** personale şi cele sociale. De aceea, intervenţiile statului în ceea ce priveşte bunăstarea individuală, ca în cazul asigurărilor sociale, încep să fie reconceptualizate în termenii managementului ***r.***, sub impulsul preocupării tot mai accentuate pentru eficienţă. Astfel, protecţia socială poate fi conceptualizată ca intervenţie publică pentru a ajuta indivizii, gospodăriile sau comunităţile

care au de-a face cu ***r.*** legate de imposibilitatea satisfacerii nevoilor de bază. Se consideră că acest domeniu nu mai este preocupat doar de asigurarea bunăstării, ci şi de prevenirea materializării ***r.*** Agenţii implicaţi aici sunt indivizii şi familiile, forţele pieţei, sectorul non-profit şi activitatea primară. ***R.*** de acest tip pot fi catastrofice sau nu, dependente de persoană (ca în cazul unei boli grave, dar netransmisibile) sau covariante (ca în cazul inflaţiei sau epidemiilor), singulare sau repetate (ca în cazul îmbolnăvirii grave a unui membru al familiei, infirmităţii şi apoi decesului acestuia) (Holzmann şi Jørgensen, 2001, p. 1005). Indivizii şi familiile dezvoltă ei înşişi strategii de management al ***r.*** De pildă, ei investesc timp şi bani pentru a menţine contactul cu alte persoane sau instituţii din comunitate, care pot prelua ***r.*** pe termen scurt, de exemplu împrumutându-i cu bani (Teşliuc şi Lindert, 2004, p. 5). În schimb, pentru sociologi ca Giddens, intervenţia exagerată a statului în bunăstarea individuală poate constitui ea însăşi un ***r.***, conducând la dependenţa individului de ajutoarele sociale. Nu avem de-a face aici cu un ***r.*** original, natural, ci cu unul „fabricat” (Giddens, 1999, p. 3).

Astăzi, mai ales în domeniul economic, dar şi în cel social, ***r.*** începe să fie înţeles şi în sensul lui pozitiv, de oportunitate. Literatura de specialitate recentă se ocupă cu precădere de conceptualizările şi cercetările asupra oportunităţilor, obiectivul fiind acela de a gestiona în avantajul proiectului orice ocazie neprevăzută cu potenţial pozitiv (Hillson, 2001). În fine, dinamismul activităţilor contemporane conduce la o mare incertitudine, de unde proliferarea studiilor asupra strategiilor de decizie în incertitudine (Zamfir, 1990 ; Kähkönen, 2000). Totuşi, în literatura de specialitate se face o distincţie foarte clară între ***r.*** şi incertitudine.

În managementul proiectelor şi programelor, prin ***r.*** se desemnează acele elemente sau situaţii incerte a căror apariţie poate avea efecte negative asupra proiectului sau programului. Deşi, la limită, se poate vorbi şi de un ***r.*** pozitiv (adică de evenimentele cu impact pozitiv asupra proiectului), managementul ***r.*** în forma sa clasică se adresează, în general, situaţiilor potenţial periculoase. Orice program de dezvoltare socială incumbă ***r.*** care trebuie luate obligatoriu în considerare pentru a asigura succesul programului. De exemplu, implementarea la nivel local a unei strategii de dezvoltare stabilită la nivel naţional trebuie să ia în calcul ***r.*** ca strategia să nu fie susţinută de liderii administraţiei publice locale care-şi vor vedea prejudiciate interesele. În absenţa analizei şi managementului acestui ***r.***, implementarea oricărei strategii este sortită eşecului. Un alt exemplu este considerarea ***r.*** ca proiectul iniţiat să nu poată fi continuat din lipsă de finanţare, ceea ce face ca eficienţa unui proiect social să scadă simţitor.

De ce trebuie practicat un management serios şi profesionist al ***r.*** în dezvoltarea socială ? În primul rând, pentru că, adesea, apare, atât la nivel individual, cât şi societal, tendinţa optimistă de a crede că astfel de evenimente sau situaţii periculoase sau chiar catastrofale pentru proiect nu se pot întâmpla. Din punct de vedere psihologic, aceste erori de apreciere sunt cunoscute sub diferite nume : „falsă unicitate” (tendinţa individului de a considera că nu i se poate întâmpla ceva rău, că este unic din acest punct de vedere), „efectul celei de-a treia persoane” (tendinţa de a considera că eşti mai puţin expus decât o terţă persoană mesajelor cu potenţial periculos), „optimism nerealist” (anticiparea constantă de rezultate mai pozitive ale unei acţiuni) (Hoorens, 1995). Mai mult, la nivel societal, persoanele care identifică ***r.*** pot fi marginalizate sau penalizate, scepticismul lor fiind etichetat drept periculos pentru entuziasmul iniţial al oricărui proiect. Rezultatul este o spirală a tăcerii în care cei care anticipează dificultăţi majore

sunt tot mai puţin motivaţi să se exprime. În plus, de cele mai multe ori, situaţiile de ***r.*** nu se materializează ; prin urmare, nu se poate asocia o valoare de returnare a eforturilor de gestionare a ***r.***, ca în cazul oricărei alte investiţii. De aceea, managerii tind să expedieze la capitolul „vedem atunci ce facem" gândul că s-ar putea întâmpla ceva rău în proiect. Astfel, în eventualitatea materializării unui ***r.*** major, proiectul sau programul implicat poate fi în mare pericol de a nu se realiza.

R. nu trebuie însă confundat cu problema sau, în general, cu toate situaţiile sau evenimentele care necesită intervenţia managerului de proiect. Întreaga activitate de implementare a unui proiect ţine de planificare şi de intervenţia managerului de proiect în situaţii care pot apărea, chiar şi într-o formă care nu este cunoscută. Planificarea şi gestionarea ***r.*** ţine în mare măsură de corecta anticipare a situaţiilor, de regulă, neaşteptate, adică de transformarea ***r.*** necunoscute (situaţii care nu au fost anticipate) în ***r.*** cunoscute (situaţiile deja luate în calcul, evaluate cantitativ şi calitativ şi ierarhizate).

R. au două dimensiuni importante :

1. *Probabilitatea* de a se materializa. În managementul proiectelor şi al programelor, evenimentului de ***r.*** i se asociază o probabilitate. Ea poate fi infimă (probabilitatea ca un cămin de bătrâni în construcţie să fie dărâmat de o rachetă lansată accidental), medie (probabilitatea de a apărea un deficit de personal ca urmare a plecării unui membru al echipei dintr-o instituţie de stat în sectorul privat) sau mare (probabilitatea ca un proiect de dezvoltare în Lumea a Treia să nu poată fi implementat din cauza lipsei personalului local instruit).
2. *Impactul* asupra proiectului. Orice ***r.*** are, în eventualitatea în care se materializează, un impact mai mic sau mai mare. De exemplu, faptul că nu se obţine de la autorităţi aprobarea planului de construcţie a unui cămin de bătrâni va avea un impact ce se poate dovedi fatal proiectului. Faptul că finanţatorul unui program virează banii cu întârziere poate avea un impact mediu asupra unui proiect obişnuit.

Trebuie subliniat însă că echipa de proiect sau consultanţii pot da cea mai validă estimare a probabilităţii şi impactului ***r.***, întrucât acesta este specific proiectului derulat. De exemplu, în proiectele întreprinse de o organizaţie cu mari resurse financiare, întârzierea finanţării poate avea doar un impact redus, în vreme ce pentru un ONG abia constituit, dependent de resursele externe, acelaşi eveniment va avea un impact catastrofal. Probabilitatea întârzierii finanţării diferă de la un finanţator la altul, dar poate fi estimată pe baza experienţei anterioare cu finanţatorul respectiv.

O distincţie utilă este aceea între ***r.*** *interne* (care ţin de organizaţia promotoare a proiectului – de exemplu, absenţa personalului suficient necesar pentru implementarea proiectului) şi ***r.*** *externe* (care ţin de mediul în care se desfăşoară proiectul – catastrofe naturale, inflaţie, variaţia cursului de schimb, schimbarea unei reglementări locale aplicabile la proiect, neîndeplinirea sarcinilor asumate de către parteneri).

În fine, în domeniul economic, avem ***r.*** potenţial *pozitive* (numite şi ***r.*** de afaceri), adică acele evenimente care pot avea fie un impact negativ, fie pozitiv (de exemplu angajarea unui membru al echipei poate fi bună pentru proiect, dacă munca lui este de calitate, sau negativă, dacă el nu este calificat sau nu are experienţa necesară pentru aceasta) şi ***r.*** eminamente negative (ca, de exemplu, surparea terenului pe care se va construi un edificiu social).

Există câteva etape-standard în managementul *r.*, aşa cum sunt trecute în cartea de referinţă a domeniului, PMBook (*** Project Management Institute, 2004, pp. 111-122) :

1. *Planificarea managementului riscului*. În această etapă se stabilesc, în primul rând, responsabilităţile membrilor echipei de proiect cu privire la *r.*, procedurile specifice ce vor fi utilizate, organizaţiile externe implicate în proces ş.a.m.d.
2. *Identificarea riscurilor.* În această etapă sunt identificate evenimentele potenţial periculoase sau care pot constitui o oportunitate pentru proiect. Aceasta o poate realiza managerul de proiect singur sau pot fi folosite diferite tehnici. Una dintre ele este *brainstormingul*, în care membrii echipei identifică posibilele *r.* care sunt trecute pe o listă. Această metodă este eficientă atâta vreme cât nu se fac comentarii asupra valorii sau validităţii părerilor emise în cadrul şedinţei, participanţii nefiind astfel demotivaţi să îşi exprime opiniile. O altă metodă este folosirea unor consultanţi externi. Se mai foloseşte, în această etapă, şi analiza SWOT. De asemenea, experienţa acumulată de echipa de proiect este foarte folositoare aici. Foarte des se folosesc listele de verificare, în care sunt introduse *r.* şi oportunităţi incluse în proiecte similare. Folosirea lor nu trebuie absolutizată, întrucât fiecare proiect poate include aspecte specifice, cu un potenţial de *r.* nemaiîntâlnit anterior. Identificarea *r.* trebuie realizată permanent pe parcursul proiectului, iar specialiştii recomandă să se identifice *r.* corespunzătoare fiecărei activităţi a proiectului, aşa cum este specificată în structura activităţilor (*Work Breakdown Structure* – WBS). De exemplu, în cadrul aprovizionării cu echipamente şi materiale, unul dintre *r.* este ca licitaţiile să nu se realizeze la timp, deoarece nici un contractor nu a îndeplinit condiţiile din caietul de sarcini etc.
3. *Analiza calitativă*. Odată elaborată lista *r.*, se evaluează probabilitatea de apariţie a fiecărui dintre acestea, ca şi impactul lor asupra obiectivelor proiectului. Din nou, această activitate poate fi realizată chiar de managerii de proiect, împreună cu echipa de proiect, sau se poate utiliza un aviz extern, folosind, de pildă, *analiza Delphi*. Evaluarea calitativă a *r.* se face, de regulă, cu măsuri discrete (de exemplu, probabilitate redusă, medie sau ridicată). Pe baza acestor analize, se face o ierarhie a *r.*, începând de la evenimentele cu probabilitate mare de apariţie şi impact mare asupra programului, până la evenimentele cu probabilitate mică şi impact mic. Specialiştii recomandă să li se atribuie o prioritate mai mare evenimentelor cu *r.* mare şi impact mediu decât celor cu *r.* mediu şi impact ridicat. Această procedură stabileşte, de fapt, priorităţile pentru managementul *r.*, adică se specifică :
   - ce riscuri merită luate în considerare ;
   - cât efort este necesar pentru preîntâmpinarea posibilelor riscuri.
4. *Analiza cantitativă.* Se măsoară probabilitatea şi impactul *r.* identificate asupra proiectului şi se estimează implicaţiile lor asupra obiectivelor proiectului. Se calculează expunerea la *r.* după formula următoare :

   $$\text{Expunerea la risc (ER)} = \text{Probabilitatea (R)} \times \text{Impactul (I)}.$$

   Trebuie luat în considerare faptul că unele evenimente sunt mutual exclusive. De exemplu, o firmă de construcţii angajată poate preda lucrarea în avans, la timp sau în întârziere. Fiecare caz poate avea un impact diferit asupra proiectului, dar probabilităţile însumate ale celor trei evenimente trebuie să fie egale cu 1.

5. *Planificarea răspunsului la r.* este acea etapă în care se dezvoltă acţiuni concrete şi proceduri de reducere a ameninţărilor asupra obiectivelor proiectului. În literatura de specialitate sunt prezentate câteva strategii-standard de răspuns la *r.* :
   - *evitarea r.* este strategia radicală prin care se evită acele etape ale proiectului care pot genera *r.* De exemplu, nu se mai include în lista de parteneri o organizaţie care a generat mari întârzieri în proiectele anterioare ;
   - *transferarea riscului* prin încheierea de asigurări sau externalizarea procesului de management al *r.* De exemplu, se angajează o firmă de pază, pentru ca materialele de construcţii cumpărate să nu fie furate de la locul construcţiei, şi se plătesc asigurări în caz de accident pentru maşinile implicate în realizarea unui proiect ;
   - *reducerea probabilităţii sau impactului r.*, prin întocmirea unor planuri pentru situaţii neprevăzute sau de contingenţă (care să fie puse în aplicare dacă *r.* se materializează). În plan economic, aceasta se referă adesea la crearea unui fond de rezervă pentru a face faţă unei eventuale defectări a unui utilaj şi necesităţii de a cumpăra sau închiria altul. Coordonatorul unui program de dezvoltare socială ar putea, în anumite cazuri, să aleagă simultan intervenţia pe mai multe paliere în rezolvarea unei probleme sociale, pentru a reduce *r.* ca un eveniment catastrofic să afecteze una dintre acţiunile concrete (această strategie este asemănătoare cu cerinţa diversificării portofoliului de acţiuni) ;
   - *acceptarea riscului* – atunci când nu avem altă posibilitate, existenţa *r.* trebuie acceptată ca atare şi se dezvoltă un plan de rezervă pentru cazul apariţiei unui *r.* inevitabil. Aceasta este o situaţie-limită şi nu exclude monitorizarea, astfel încât situaţia de *r.* să fie pusă în evidenţă imediat ce se manifestă.

   În finalul acestei activităţi se dezvoltă o *matrice a r.*, după exemplul următor :

Categoria	**Descrierea riscului**	**Probabilitatea de apariţie**	**Impactul**	**Strategia de eliminare**	**Măsuri specifice**

6. *Implementarea planului de management al r.* este etapa imediat următoare. Aici se pun în aplicare toate procedurile planificate de reducere a *r.*
7. *Monitorizarea şi controlul r.* au ca scop reactualizarea listei *r.*, prin eliminarea celor depăşite (de exemplu, odată terminată o construcţie, toate *r.* legate de procesul de construcţie în sine au fost depăşite), dar şi prin reevaluarea impactului şi probabilităţii *r.* ulterioare. Trebuie luat în seamă faptul că probabilitatea de materializare a unui *r.* scade pe parcursul desfăşurării proiectului, dar impactul poate creşte. De exemplu, atâta vreme cât un proiect social este în primele stadii, ca, de pildă, în cel de planificare, probabilitatea de a se întâmpla ceva negativ este cea mai mare, dar impactul este minor (de pildă o organizaţie poate renunţa la proiect aproape fără nici o repercusiune). În schimb, spre sfârşitul proiectului, *r.* scad, dar impactul unui eveniment important poate fi foarte mare (o decizie de renunţare la proiect poate costa organizaţia timp, bani şi prestigiu).

Orice program de dezvoltare socială implică *r.* şi oportunităţi. Un management corect şi profesionist al *r.* poate uşura mult munca persoanelor implicate, sporind probabilitatea de realizare a programului, ca şi eficienţa acestuia.

Daniela BĂLŢĂTESCU şi Sergiu BĂLŢĂTESCU

S

Sărăcie

Eradicarea **sărăciei** (***s.***) reprezintă una dintre cele mai mari provocări cu care se confruntă omenirea de o lungă perioadă de timp, iar extinderea sau lipsa de control asupra fenomenului va determina crize majore ale umanităţii. La nivelul UE, preocupările de dezvoltare socială au avut în centrul atenţiei strategii antisărăcie, prin intermediul planurilor naţionale ce conţin principalele direcţii de politici sociale (Zamfir, 2006a, p. 13).

Majoritatea definiţiilor date ***s.*** au în vedere fie formele de manifestare, fie consecinţele acesteia, existând, în prezent, numeroase preocupări în sensul aprofundării conceptelor, identificării cauzelor, tipurilor specifice, precum şi a efectelor determinate, generate într-un context sau altul.

Din definiţia ***s.*** rezultă că aceasta reprezintă expresia unui dezechilibru social accentuat, pe o anumită perioadă de timp, cu implicaţii profunde în viaţa grupurilor supuse acestui fenomen.

Concepte la nivel mondial

Definirea sau aprofundarea conceptului a atras numeroşi cercetători, care şi-au îndreptat atenţia asupra unor aspecte particulare, caracteristice anumitor comunităţi (dar care pot fi reprezentative şi la scară amplă), pentru care au elaborat metode de evaluare sau de măsurare specifice.

Seebohm Rowntree (1901) conturează definirea ***s.***, deşi autorul face trimitere doar la „insuficienţa veniturilor pentru a obţine necesarul minim de menţinere a randamentului fizic” (*apud* World Development Report, 2000-2001, p. 17).

Modalitatea de măsurarea ***s.*** cu ajutorul volumului cheltuielilor totale ale unei familii a reprezentat o altă etapă de studiu, abordată de B. Abel Smith şi P. Townsend. Acesta din urmă subliniază faptul că săracii au resurse atât de joase faţă de cele de care dispune individul sau familia medie, încât ei sunt excluşi de la modelele, obiceiurile şi activităţile vieţii obişnuite, (*apud* Luzzi *et al.*, 2005, p. 2). La modul aparte, specific, în care trăiesc săracii, mediul social tipic pe care aceştia îl promovează prin dezvoltarea propriului sistem de valori şi comportament a făcut referire Oscar Lewis (1961) (*apud* Preda, 2002c, p. 157). Autorul atrage atenţia asupra faptului că acest fenomen, pe care l-a numit „cultura sărăciei”, este cu atât mai grav cu cât se perpetuează din generaţie în generaţie, reprezentând în mod clar un proces dinamic, cu repercusiuni de natură să agraveze, şi nicidecum să atenueze consecinţele.

Este de apreciat faptul că încercările de a delimita teoretic ***s.*** nu se opresc numai la aspecte de ordin economic, ele trecând barierele cauzelor financiare. În acest sens, Amartya Sen (1995) punea în discuţie incapacitatea de a realiza anumite condiţii de existenţă apreciate de către ceilalţi ca fiind absolut necesare şi dezirabile, legate de absenţa confortului, a belşugului şi a satisfacţiilor.

La nivel european, preocupările de combatere a sărăciei au prins contur încă din 1975, semnificativ în acest sens fiind cel de-al doilea Program Antisărăcie din 1988, precum şi cel de-al treilea Program Antisărăcie pentru perioada 1990-1994. În acest context, Bergham oferă o abordare complexă a consecinţelor, arătând că omenirea se confruntă, de fapt, cu noua ***s.***, denumită şi definită de către acesta drept „excluziune socială" (*apud* Preda, 2002c, p. 98).

Încă din 1990, la nivel mondial, obiectivul prioritar al ONU este de a eradica ***s.*** şi foametea până în anul 2015, iar ca principală măsură impusă în acest sens este susţinerea reducerii la jumătate a ponderii persoanelor care trăiesc cu mai puţin de 1 USD/zi. Perioada 1997-2006 a fost declarată de către ONU ca „First United Nations Decade for Eradication of Poverty". Organizaţia a stabilit o serie de priorităţi şi a creat programe internaţionale ce au avut ca obiectiv îmbunătăţirea calităţii vieţii la nivel global.

Consiliul Europei a decis, în cadrul Conferinţei de la Nisa, din decembrie 2000, ca până în 2001 toate statele membre, dar nu numai, să elaboreze strategii antisărăcie şi de promovare a incluziunii sociale. Remarcăm, în acest context, corelaţiile care se stabilesc între cele două procese : cel al sărăcirii şi cel al excluziunii sociale, care impun abordări comune de eradicare.

Sărăcia în România

Analiza ***s.*** în România a conturat concepte distincte. Astfel, distincţia între ***s.*** absolută şi ***s.*** relativă atrage atenţia asupra modului în care se realizează evaluarea pentru a reflecta cât mai fidel realitatea. O modalitate de apreciere a ***s.***, în special a celei absolute, rezultă din constatarea că „săracul american dispune de o cantitate de bunuri şi resurse economice mult mai mari decât săracul indian… deci calitatea vieţii celor mai săraci americani va fi de 10 ori mai ridicată decât a celor mai săraci indieni" (Zamfir, 1995, p. 31).

Cătălin Zamfir (2000a) subliniază faptul că ***s.*** este un complex social-psihologic-cultural, că nu reprezintă doar lipsa veniturilor, acestea fiind, de fapt, cauza ei. Prin urmare, trebuie să ne îndreptăm mai mult atenţia asupra tuturor factorilor care o determină. În acelaşi context, autorul sublinia faptul că accentul cade pe lipsa resurselor, pentru că ***s.*** este o stare de lipsă permanentă a resurselor necesare asigurării unui mod de viaţă considerat decent, acceptabil la nivelul colectivităţii date (Zamfir, 2000a, p. 29). De fapt, evaluarea ţine de aprecierea din partea comunităţii şi apoi de cazul în sine. O precizare necesară este aceea că o societate normală poate fi percepută diferit de către membrii săi şi că este mult mai important ca, în interiorul acesteia, fiecare persoană să aibă posibilitatea de a accesa cât mai multe oportunităţi.

Studiile de specialitate consideră factorul economic nu numai o cauză a ***s.***, ci şi o consecinţă a acesteia, contribuind la o lărgire a sferei de abordare a conceptului. În general, ***s.*** este definită din perspectiva bunăstării, fără a susţine importanţa exclusivă a factorului

economic, conceptul de bunăstare fiind abordat şi înţeles într-un sens extrem de larg, care-i conferă, de fapt, ***s.*** diferite dimensiuni. În egală măsură, sociologii susţin trecerea de la abordarea unidimensională a ***s.*** la cea multidimensională, ceea ce presupune luarea în considerare a tuturor aspectelor ce ţin de participarea, implicarea indivizilor în viaţa socială.

Începând cu 1990, în România a avut loc o explozie a ***s.***, primul val fiind înregistrat în 1991-1993, când gradul de ***s.*** a fost mult accentuat de ponderea mare a persoanelor aflate în ***s.***, amplificată de o prelungită criză economică. Majoritatea populaţiei experimentează starea de ***s.***, însă în mod diferit, prin condiţii dificile de viaţă sau doar suportând efectele degradante ale acesteia.

Categoriile afectate grav de ***s.*** sunt : copiii, tinerii lipsiţi de o calificare profesională, familiile cu mulţi copii, familiile monoparentale, în special cele din mediul rural, şomerii, agricultorii, pensionarii, persoanele vârstnice şi familiile acestora sau cele de gen feminin, singure, persoanele fără adăpost, o parte a populaţiei de romi, copiii abandonaţi şi cei ai străzii.

Strategia de prevenire şi combatere a ***s.***, elaborată în 1999 prin intermediul PNUD, a susţinut prea puţin direcţiile ce urmau a fi aplicate, astfel încât suportul social acordat grupurilor sărace a fost confuz, deficitar şi lipsit de continuitate.

În anul 2001, a fost înfiinţat CASPIS, iar rezultatul semnificativ al activităţii acesteia se regăseşte în PNAinc, adoptat în iulie 2002 de către Guvern, ca program oficial de guvernare şi actualizat pentru perioada 2006-2008.

Studiile şi analizele efectuate de către CASPIS în colaborare cu mediul academic de specialitate s-au finalizat prin elaborarea unui sistem naţional de indicatori de incluziune socială, ce permite o abordare pertinentă a politicilor sociale specifice, punând la dispoziţia specialiştilor şi a factorilor de decizie instrumentele ce vizează întărirea coeziunii sociale.

Implicarea actorilor sociali, guvernamentali şi nonguvernamentali a permis studii şi analize care evaluează, elaborează politici sociale, dar care şi identifică instrumentele corespunzătoare, specifice pentru rezolvarea, diminuarea şi chiar eradicarea ***s.*** şi excluziunii sociale. Adoptarea documentelor menţionate de către Guvernul României demonstrează că integrarea României în UE va permite implementarea strategiei de combatere a sărăciei şi excluziunii sociale în deplină concordanţă cu cea a statelor membre.

Metode de evaluare

Metodele de evaluare a sărăciei sunt numeroase : metoda *Totally Fuzzy and Relative*, metoda normativă de estimare a ***s.***, metoda pragului de ***s.*** Leyden, cea a indicelui subiectiv de sărăcie a Centrului de Politici Sociale a Universităţii din Antwerp, metoda „cetăţeanului reprezentativ" şi metoda Orshansky.

Metoda normativă se bazează pe conceptul de ***s.*** *absolută* şi are la bază definirea unui coş de bunuri şi servicii care să permită acoperirea nevoilor umane fundamentale. În România, această metodă a fost aplicată în 1994 de către Cătălin Zamfir, prin stabilirea a două coşuri de produse şi servicii ce corespund unui minim necesar pentru un trai decent şi minimului de subzistenţă, care se raportează la minimul subiectiv de viaţă, luate în considerare atât pentru mediul urban, cât şi pentru cel rural (Zamfir, 1995).

Minimul de subzistenţă şi minimul de decenţă reprezintă expresia monetară a unui coş de bunuri şi servicii, conceput astfel încât să răspundă nevoilor specifice ale persoanelor din România. Minimul de subzistenţă reprezintă venitul care asigură în mod strict supravieţuirea şi nu permite decât o participare socială minimală. Minimul de decenţă este stabilit prin referire la definiţia socială a traiului decent.

Pragul de sărăcie Leyden (*Leyden Poverty Line*) constituie una dintre metodele subiective de estimare a pragului de ***s.*** Astfel, raportările nu s-au făcut la un standard al coşului de produse, accentul fiind pus pe funcţia venitului de a genera bunăstare individuală. În acest caz, intervine subiectivismul persoanelor în evaluarea propriei lor bunăstări.

Folosit pentru măsurarea sărăciei subiective, indicele subiectiv de ***s.***, elaborat de Cătălin Zamfir în 1994, oferă un mod de ordonare a indivizilor în funcţie de felul în care aceştia se definesc sau nu ca săraci. În acelaşi timp, autorul propune şi un alt indicator, gradul de sărăcie, la care se adaugă unul complementar, rata sărăcirii, cu scopul evaluării amplorii ***s.*** (Zamfir, 1995).

În perioada 2006-2008, coordonarea strategiilor şi a politicilor sociale în România vor avea ca element de bază PNAinc. Pentru o evaluare mai eficientă şi mai profundă a anumitor aspecte ce pot caracteriza un grup de persoane, au fost înfiinţate la nivel judeţean comisiile CJASPIS, care au ca obiectiv identificarea ***s.*** şi a excluziunii sociale zonale, a politicilor şi măsurilor de combatere a acestora.

MMSSF şi CASPIS au elaborat „Memorandumul Comun de Incluziune Socială" (JIM), document deosebit de util pentru viitoarele politici şi strategii de susţinere a incluziunii sociale. Rolul acestui document nu a fost doar de a face o diagnoză a problemelor României, ci mai ales de a stabili principale politici sociale pe care Romania trebuie să le aplice în scopul reducerii semnificative a ***s.*** şi a promovării incluziunii sociale.

Tipuri de sărăcie

Amploarea ***s.*** şi necesitatea politicilor sociale adecvate a impus delimitări cât mai clare cu privire la diversitatea tipurilor existente, a modalităţilor de evaluare sau a categoriilor afectate.

Sărăcia relativă

S. relativă se referă la procesul care urmăreşte îndeaproape şi din interiorul său starea ce profilează un stil de viaţă cu un anumit nivel de trai. Aceasta se raportează la un standard de viaţă în parametrii decenţei faţă de aspiraţiile colective de viaţă, a căror lipsă generează disconfort şi frustrare.

S., aşa cum o defineşte Townsend (1979), nu se rezumă numai la cauze economice şi financiare, ci implică o serie de consecinţe care se regăsesc mai târziu în diferite forme de excluziune socială, pentru că, de fapt, se referă la deprivare relativă: „oamenii sunt deprivaţi relativ dacă ei nu pot accesa, deloc sau în mod suficient, condiţiile de viaţă, adică alimentaţia, bunurile şi serviciile, care să le permită îndeplinirea rolurilor, relaţionarea cu ceilalţi, practicarea obiceiurilor care sunt aşteptate de la ei în virtutea faptului că sunt membri ai colectivităţii" (*apud* Luzzi *et al.*, 2005, p. 2).

Opiniile cercetătorilor cu privire la ***s.*** relativă conturează ideea că, deşi persoana supravieţuieşte biologic, aceasta nu poate participa la viaţa comunităţii din care face parte. În acest caz, persoana poate fi ori marginalizată, ori exclusă.

Evaluarea *s.* relative se află în strânsă legătură cu ceea ce impune colectivitatea, respectiv cu coordonatele pe care aceasta le stabileşte şi faţă de care membrii săi sunt sau nu săraci (Zamfir, 2000a, p. 28).

Sărăcia absolută

Studiile pe care le-a întreprins Rowntree (1899, 1901) evaluau, de fapt, *s.* absolută, raportarea făcându-se la nivelul minim necesar supravieţuirii (*apud* World Development Report, 2000-2001, p. 17).

În acest caz, ne referim la asigurarea în exclusivitate a coşului zilnic, respectiv la îndeplinirea unor condiţii minime de viaţă necesare supravieţuirii, iar caracterizarea unei persoane ca „persoană săracă" se face prin raportarea la anumite standarde, atât pentru necesităţile umane de bază, cât şi pentru cele socioculturale.

Acest model a fost preferat de către specialiştii din România, chiar dacă nu s-a conturat o opinie clară cu privire la avantajele folosirii lui.

Relaţia dintre *s.* absolută şi cea relativă poate fi de suprapunere sau de identificare (Zamfir, 2000a, p. 27). Astfel, contopirea celor două tipuri de *s.* este specifică societăţilor mai puţin dezvoltate ; în cele prospere, segmentul sărac este puţin reprezentativ şi se încadrează în tipul de *s.* absolută, cu posibilitatea identificării cu cea relativă.

Cu toate acestea, avantajul rezultat din alegerea evaluării *s.* absolute, datorită clarităţii în evaluarea progresului social, poate reprezenta un suport solid în susţinerea unor politici sociale eficiente de combatere a *s.*

Sărăcia extremă

S. extremă poate fi definită ca o lipsă atât de gravă a resurselor financiare, încât condiţiile de viaţă ale persoanei respective sunt absolut inacceptabile pentru o societate civilizată şi alterează grav demnitatea fiinţei umane, producând degradări rapide şi greu reversibile ale capacităţilor de funcţionare socială normală. Dintre acestea, consecinţele asupra copiilor sunt dintre cele mai grave, în special blocarea dezvoltării normale a personalităţii, reducând la minimum şansele unei evoluţii adulte normale.

S. extremă tinde să se fixeze cronic în marginalizare şi excluziune socială, şansele de ieşire din aceste situaţii devenind nesemnificative.

Sărăcia severă

S. severă este dată de un nivel atât de scăzut al resurselor, încât oferă condiţii extrem de modeste de viaţă, pline de lipsuri şi restricţii.

Este important de subliniat faptul că, deşi împiedică o funcţionare socială normală, această stare nu blochează nici efortul de a ieşi din *s.* şi nici redresarea, în situaţia în care resursele revin la normal.

În egală măsură, studiile de specialitate evidenţiază o clară dependenţă de existenţa resurselor, care poate determina sau nu ieşirea din sărăcie.

Sărăcia structurală

Concomitent cu identificarea tipurilor de ***s.***, studiile întreprinse au urmărit un aspect deosebit de important : cel legat de cauzele care determină apariţia acestora.

În abordarea oricărei probleme importante, cu efecte negative asupra mai multor persoane sau a unei întregi colectivităţi, poate apărea întrebarea : cum a fost posibil sau de ce ? Necesitatea identificării cauzelor apariţei ***s.*** a dat naştere la explicaţii referitoare atât la categoriile sociale vulnerabile, dar mai ales la procesele sociale specifice unei societăţi.

Holman (1973) argumentează legătura directă dintre categoriile sociale şi starea lor de ***s.*** Cele trei funcţii îndeplinite de ***s.*** structurală, prin care aceasta susţine diferenţele şi inegalitatea existente în societate, au fost identificate de autor ca fiind : de legitimare a structurii sociale existente, de scădere a dorinţei de schimbare socială şi de existenţă datorită unor necesităţi. Astfel, se consideră că săracii sunt „necesari" pentru societate, deoarece reprezintă singurul grup care prestează activităţi neigienice, dezonorante, nesănătoase, în schimbul unor salarii foarte mici, pe care nici o altă categorie socială nu le-ar putea accepta.

Sărăcia distribuţională

S. distribuţională reprezintă o stare rezultată în urma distribuţiei şi redistribuţiei bogăţiei produse la un moment dat (Zamfir, 2000, p. 31).

Întâlnim, în acest caz, o evaluare a ***s.*** corelată cu nivelul de dezvoltare economică şi, implicit, cu distribuţia corespunzătoare de resurse ale bunăstării. Corelaţia este una directă şi simplă : dacă o economie este prosperă, atunci distribuţia de resurse va fi echitabilă, menită să asigure standardul dorit de colectivitate pentru membrii ei, diminuând sau eliminând ***s.*** În situaţia opusă, resursele sunt insuficiente, iar nivelul de viaţă propus de colectivitate, din lipsă de oportunităţi, poate fi unul redus.

În acest caz, nu numai individul se face responsabil de starea de ***s.***, ci întreaga comunitate.

Sărăcia subiectivă

Evaluarea subiectivă a ***s.*** este făcută atât de către persoanele în cauză, care se simt mai mult sau mai puţin sărace, cât şi de membrii colectivităţii din care acestea fac parte.

Estimarea ***s.*** doar la nivel individual nu a fost considerată relevantă, ceea ce a impus necesitatea evaluării şi de către alte persoane decât cele în cauză, fără de care concluziile nu ar fi complete şi corecte. Iniţial, individul era cel care aprecia cât de sărac este, în funcţie de resursele pe care le avea la dispoziţie, astfel încât necesităţile sale să fie acoperite, şi de modul în care percepea acea stare. Evaluarea individuală este considerată corectă de către cercetătorii din domeniu. În egală măsură, se pune accentul pe aprecierile celor din jur, care au în vedere un anumit standard, nivel de trai, pe care ceilalţi să-l accepte şi către care să tindă. Pornind de la acest obiectiv, efectele subiectivităţii ***s.*** pot avea consecinţe favorabile, care să înceapă chiar cu scoaterea din starea de sărăcie a membrilor societăţii, până la diminuarea sau eradicarea sărăciei. Libertatea membrilor

colectivităţilor de a stabili care este standardul considerat optim pune în valoare dorinţa acestora de progres, bunăstare şi, implicit, de diminuare a stării de ***s.*** de toate tipurile, mult mai bine estimat din interiorul societăţii decât de către specialişti, care nu sunt afectaţi direct de consecinţele ce decurg din aceasta.

Sărăcia consensuală

S. consensuală reprezintă o formă subiectivă de ***s.***, care are la bază modul colectiv de evaluare. Astfel, la nivelul societăţii, se stabileşte care sunt condiţiile decente de trai, pentru a contura factorii care determină această stare de ***s.*** În aceste sens, evaluarea se face în mod subiectiv de fiecare individ în parte, care se raportează la ceea ce înţeleg semenii săi prin trai decent. Provocarea pe care a lansat-o Townsend a dat naştere la multe controverse, dar este cert faptul că el poate fi considerat autorul definirii acestui tip de ***s.***

Sărăcia de lungă durată şi sărăcia temporară

În elaborarea programelor şi politicilor de combatere a ***s.*** este foarte importantă cunoaşterea duratei acesteia şi a grupurilor expuse ***s.*** de lungă durată, deoarece ***s.*** temporară şi cea pe termen lung necesită măsuri diferite de eradicare.

S. de lungă durată reprezintă starea permanentă de nesatisfacere a nevoilor de bază, de lipsuri permanente, ce defavorizează participarea deplină la viaţa socială, cu şanse reduse de reintegrare socială. Spre deosebire de aceasta, ***s.*** temporară reprezintă o stare de nesatisfacere a nevoilor de bază care se întinde pe o perioadă scurtă de timp, ce afectează într-o mică măsură capacităţile fizice şi intelectuale ale persoanei, precum şi participarea socială a acesteia. Nu există însă un consens în literatura de specialitate cu privire la momentul în care se sfârşeşte ***s.*** temporară şi începe cea de lungă durată.

Legătura dintre durata fenomenului şi riscul „reintrării" în ***s.*** a reprezentat o preocupare constantă numeroaselor studii recente, care au permis elaborarea concluziilor referitoare la faptul că ***s.*** de lungă durată expune persoanele la riscul excluziunii sociale. De fapt, intervin şi o serie de factori ce ţin de categoria socială, nivelul de educaţie sau tipul de familie.

Indiferent de măsura în care diverşi factori determină ***s.*** de lungă sau scurtă durată, este hotărâtoare eficienţa politicilor sociale care se aplică în scopul rezolvării situaţiilor specifice care au fost elaborate.

Efectele ***s.*** de lungă durată nu sunt deloc de neglijat, fapt demonstrat în mai multe situaţii, de-a lungul timpului şi la mai multe tipuri de societăţi influenţate de un număr variabil de factori. Este de remarcat perpetuarea efectelor în lanţ, precum şi multiplicarea acestora. De cele mai multe ori, suportul social acordat persoanelor sărace pe o durată mai mare de timp poate crea dependenţă sau favoriza o anumită stare psihică (deprimare), iar lipsa de implicare conduce la ceea ce numim, din ce în ce mai mult, „excluziune socială".

Sărăcia socială

S. socială se defineşte diferit de la o societate la alta, în funcţie de ce anume şi faţă de ce necesităţi îşi propune societatea să efectueze raportarea. Pe de altă parte, în cadrul aceleiaşi societăţi, putem asista, pe parcursul timpului, la o schimbare a nevoilor sau la

modificări de ordin calitativ, care vor asigura nu numai un minim de trai decent, ci şi facilitarea participării indivizilor la viaţa socială.

S. socială reflectă nesatisfacerea nevoilor percepute la nivel social. Ea se constituie astfel într-o ***s.*** recunoscută şi acceptată convenţional, într-o apreciere obiectivă a stării reale de sărăcie, raportată la cel mai mare grup de referinţă, semnificativ, recunoscut de întreaga societate. Părerea specialiştilor este că „măsurarea" sentimentului de ***s.*** nu este relevantă : mult mai utilă este sondarea opiniei publice în aprecierea condiţiilor unui trai decent.

Sărăcia comunitară

S. comunitară este definită ca lipsa unui serviciu public sau a infrastructurii în cadrul comunităţii. Este important să precizăm că un serviciu public poate fi considerat disponibil doar dacă cel puţin 80% dintre gospodării declară acest lucru. Referitor la categoriile de disponibilităţi, acestea privesc atât serviciile publice esenţiale, percepţiile referitoare la siguranţa acelei zone, precum şi calitatea infrastructurii de transport.

Rezultatele studiilor efectuate arată că incidenţa ***s.*** comunitare este mai scăzută decât cea a ***s.*** în consum. Explicaţia este aceea că, predominând individualismul, preocupările nu se extind la nivel comunitar, ci rămân la nivelul individului. Un alt aspect care trebuie luat în considerare este şi cel al calităţii, nu numai al cantităţii rezultate prin simpla însumare a serviciilor disponibile.

Nu este lipsită de interes accesibilitatea populaţiei la aceste servicii, care pot exista ca atare, dar fără să fie practic disponibile din motive care vizează distanţa, resursele financiare sau necunoaşterea.

Referitor la tipurile de ***s.*** comunitară din diferite regiuni, este evident faptul că zonele rurale sunt mult mai afectate decât cele urbane, în special în privinţa serviciilor şi a infrastructurii. Specifică zonelor urbane este o accentuată lipsă de securitate.

Noi tipuri de sărăcie

În vederea evaluării cât mai corecte a fenomenului în ansamblu, în ultima perioadă de timp sunt specificate alte tipuri de ***s.***, cum ar fi : ***s.*** în consum, ***s.*** nutriţională, ***s.*** condiţiilor locative, ***s.*** bunurilor esenţiale de folosinţă îndelungată, ***s.*** educaţională, ***s.*** în sănătate, ***s.*** ocupaţională.

În numeroase state, eşecul în a răspunde necesităţilor populaţiei prin strategiile de dezvoltare reprezintă un obstacol în calea diminuării ***s.*** Summitul Mondial al Dezvoltării Sociale a stabilit strategii de reducere a ***s.*** şi, implicit, a inegalităţilor sociale. În acest context, o populaţie sănătoasă, cu o educaţie corespunzătoare şi o protecţie socială adecvată va conduce la coeziune socială. Se impune astfel îmbunătăţirea accesului la servicii, îndeosebi a celor de educaţie şi sănătate, la programele sociale care susţin familiile sărace şi refacerea structurii oportunităţilor.

La nivel naţional, au fost propuse următoarele obiective în vederea reducerii ***s.*** : garantarea unui venit minim pentru fiecare persoană, o politică salarială orientată spre reducerea fenomenului de ***s.*** şi creşterea ocupării, asigurarea accesului la sistemul de asigurări sociale proporţional cu nivelul contribuţiilor la sistem (PNAinc, 2005, p. 3).

Anca TOMPEA

Schimbare de sistem

Schimbare socială trebuie să ia în considerare două situaţii distincte : tentativa de *schimbare a sistemului*, în globalitatea sa, şi *schimbarea în sistem*, a unei componente a sistemului.

De multe ori, tentativele de schimbare socială sunt sursă de dezamăgiri. Schimbările pot fi mult inferioare aşteptărilor iniţiale sau nu se produc deloc. Chiar şi atunci când se produc, ele pot să nu fie durabile. Pentru a realiza schimbări importante şi durabile, trebuie să luăm în considerare faptul că societatea, atât în ansamblu, cât şi părţile sale, formează sisteme, caracterizate prin interdependenţă. Orice aspect care face obiectul schimbării este parte a unui sistem. Sistemul este o stare de echilibru, de interdependenţă a diferitelor componente ale vieţii sociale. Problemele nu sunt, de regulă, izolate, ci interacţionează cu alte probleme, tinzând să formeze sisteme stabile, în care se produce un fenomen de susţinere reciprocă sau de modificare reciprocă. Schimbarea unui element al sistemului poate avea efecte adesea neprevăzute în alte zone ale sistemului. Dar şi invers : schimbarea produsă într-un element poate fi anulată de reacţia celorlalte elemente. Sistemele tind să se reechilibreze, ca reacţie la influenţele exterioare, configuraţia iniţială refăcându-se. De multe ori, schimbarea socială poate să aibă un efect care este anulat de reacţia sistemului. Orice program de schimbare trebuie, în consecinţă, să ia în considerare efectul intervenţiei, interdependenţa schimbării cu alte fenomene cu care interacţionează.

Există două *principii ale* **schimbării de sistem** (***s.s.***) : *principiul alegerii variabilei strategice* şi *principiul abordării alternative şi durabile.*

Principiul alegerii variabilei strategice. Într-o intervenţie de schimbare trebuie să se ia în considerare diferenţele de *poziţie ale elementelor/variabilelor care compun respectivul sistem.* Schimbarea unei *variabile strategice* poate produce modificări importante şi durabile în toate celelalte variabile, prin efectul difuzării. Elementul strategic are o *poziţie dominantă*. Alte elemente pot avea şi ele o *poziţie dominată*, dar, deşi influenţează celelalte elemente, ele nu au forţa de a genera schimbări de structură durabile, influenţa lor putând fi anihilată uşor de reacţia celorlalte elemente. Când se optează pentru un proiect de intervenţie, este important, în consecinţă, să se aleagă variabilele strategice pentru a obţine rezultate maxime.

Principiul abordării alternative şi durabile. De cele mai multe ori, nici un element al sistemului nu poate produce schimbări durabile în întregul sistem. El introduce anumite schimbări în toate celelalte elemente, prin *efectul difuziunii*, mai mari sau mai reduse, dar există mereu o limită : rezistenţa sistemului devine, în timp, tot mai puternică, iar capacitatea de schimbare tot mai limitată, până la a nu mai înregistra efecte importante. Insistenţa pe acest element devine tot mai ineficientă : o risipă de resurse. Nu înseamnă că nu s-a înregistrat o anumită schimbare, o tensiune în sistem. Principiul acţiunii alternative constă în a schimba mereu punctele de acţiune din sistem. Intervenţia într-un alt punct produce, de asemenea, până la o anumită limită, schimbări în acel punct, poate întări schimbările produse de prima intervenţie (făcând-o mai durabilă) sau poate difuza alte schimbări în masa sistemului. Acest principiu se bazează pe o caracteristică generală a oricărui sistem : orice intervenţie într-un „punct” poate avea efecte de difuziune a

schimbării în masa sistemului, dar, inevitabil, se confruntă cu o limită, datorată „rezistenţei” sistemului. Intervenţii *succesive* sau *simultane*, în puncte diferite ale sistemului, au un efect de cumulare, făcând schimbarea mai durabilă şi micşorând rezistenţa la schimbare a masei sistemului.

Cele două principii trebuie percepute ca fiind complementare. De regulă, o intervenţie punctuală, chiar dacă se face asupra unei variabile (element) strategice, nu produce schimbări de structură şi durabile. Ea trebuie susţinută şi întărită de schimbări şi în alte puncte ale sistemului. În acest fel, schimbările *se difuzează* în sistem, *se întăresc reciproc*, dacă intervenţiile au loc în aceeaşi direcţie.

Riscurile/eşecurile schimbării

Există trei cauze majore ale eşecului unui program de schimbare. Prima cauză este *alegerea „punctului de intervenţie”*, a variabilei asupra căreia se concentrează efortul de schimbare. Dacă se alege o variabilă „dependentă” sau predominant dependentă, schimbarea produsă este limitată şi anulată rapid de rezistenţa sistemului. Este deci important să fie aleasă o variabilă strategică, „dominantă”, care produce efecte importante de difuziune a schimbării şi reduce rezistenţa la schimbare a sistemului. Dar, cel mai adesea, o singură acţiune, chiar asupra unei variabile strategice, nu este suficientă, ea trebuind să fie susţinută şi de intervenţii în alte puncte ale sistemului (principiul intervenţiei alternative).

A doua cauză este lipsa de *continuitate* a *intervenţiei*. Adesea, intervenţiile de schimbare eşuează. Ce înseamnă aceasta? Într-o primă fază, se înregistrează schimbări vizibile în punctul de intervenţie. În faza a doua, adesea, apare dezamăgirea: schimbarea se difuzează tot mai limitat, rezistenţa la schimbare crescând rapid. Schimbările preconizate nu sunt atinse. Neproducerea schimbării aşteptate are un efect invers: scade credibilitatea intervenţiei iniţiale. Scăderea eficienţei intervenţiei, accentuată de faptul că se insistă într-un singur punct, demotivează acţiunea, putând avea ca efect abandonul proiectului. Continuitatea intervenţiei este esenţială, dar nu neapărat în acelaşi punct. Succesul intervenţiei este probabil nu datorită insistenţei asupra aceluiaşi punct, ci a abordării alternative: intervenţia într-un alt punct al sistemului care, în timp, produce cumulări de schimbare şi întăriri reciproce în sistem.

A treia cauză este *centrarea pe cauze false*. Pe lângă risipirea resurselor inevitabil rare (utilizarea resurselor într-o direcţie exclude utilizarea acestora pe alte direcţii importante), ţintele false demotivează mobilizarea efortului pentru programe importante.

De exemplu, societăţile actuale se confruntă adesea cu o criză complexă a adolescenţei: eşecul şcolar sau chiar abandonul şcolar, comportamente antisociale, violenţe, nerespectarea, adesea ostentativă, a normelor convieţuirii sociale. Într-un cuvânt, un deficit de incluziune/integrare socială într-o perioadă critică a formării personalităţii. Socializarea adolescentului este determinată de o mulţime de factori/componente ale vieţii copilului şi adolescentului: familia, şcoala, grupul de copii/adolescenţi, mass-media, Biserica, mediul social care poate fi integrativ sau delincvent. Totul formează un sistem cu efecte contradictorii. În unele cazuri, efectele interacţiunii pot fi predominant pozitive, în alte condiţii, predominant negative. Într-un anumit moment, o componentă/problemă poate intra în atenţia colectivităţii, datorită unor condiţii speciale (vezi *probleme sociale*) – grupuri infracţionale, fapte criminale şocante, uzul de droguri, prostituţie. Într-un alt

moment, pot exploda alte cazuri, ca efecte ale dezorganizării familiilor sau ale pasivităţii şcolii. Explozia în atenţia colectivă a unui factor-problemă poate genera o presiune de intervenţie punctuală, care, în lipsa înţelegerii unui complex de factori, va duce inevitabil la un efect pozitiv minor şi la abandonarea intervenţiei. Este bine să se acorde o atenţie sporită, în orele de dirigenţie, tematicii incluziunii sociale. Această intervenţie însă poate avea efecte minore. Copiii care sunt expuşi riscurilor de integrare socială pot să nu participe la orele de dirigenţie sau, şi mai frecvent, să aibă o receptivitate scăzută la mesajul promovat. Este cunoscut efectul paradoxal al mesajelor : ele întăresc convingerea celor care sunt deja convinşi, dar nu are nici un efect de persuasiune asupra celor care nu sunt convinşi. Studiile au arătat că primii trei ani din viaţa copilului sunt cruciali în evoluţia mentală şi socială ulterioară. Pornind de la această constatare, UNICEF din Republica Moldova a lansat un program de convingere a familiilor de a acorda o atenţie sporită copilului mic : „citiţi împreună cu copilul”, „jucaţi-vă cu copilul”, „îmbrăţişaţi şi sărutaţi copilul”. Se consideră că atenţia acordată copilului mic este o variabilă strategică cu efecte durabile şi pozitive. Este clar că în evoluţia copilului vor interveni şi alţi factori determinanţi, care pot susţine sau contracara acţiunea iniţială. De aceea, un efect substanţial şi durabil este o acţiune alternativă şi multiplă. S-a dovedit că învăţământul preşcolar este foarte important în evoluţia intelectuală şi socială ulterioară. Se constată, pe de altă parte, că adolescenţa înregistrează un proces de schimbare a cadrului valoric-normativ de referinţă al copilului, putând afecta negativ achiziţiile anterioare. Intervenţia asupra mediului adolescenţilor este şi ea vitală pentru asigurarea unei dezvoltări normale. Rolul familiei în acest stadiu se schimbă. Intervenţia şcolii trebuie să se realizeze prin activităţi specifice pentru susţinerea procesului de incluziune socială a adolescentului. De asemenea, Biserica poate avea o influenţă benefică, alături de alte asociaţii şi organizaţii. Un program centrat pe susţinerea procesului de incluziune socială a adolescenţilor se află în momentul actual în faţa nevoii urgente de elaborare a unei strategii globale de intervenţie.

Cătălin ZAMFIR

Schimbare organizațională

Schimbarea organizaţională (*s.o.*) este definită ca fiind orice modificare, planificată sau nu, a structurii şi procedurilor de lucru (Dawson, 1994). Nu orice modificare intră în sfera ***s.o.*** Înlocuirea unor angajaţi, modificarea programului de lucru sau reorganizarea unor departamente în cadrul unei instituţii nu generează automat ***s.o.***, decât în măsura în care se produc modificări ale misiunii şi viziunii unei organizaţii.

Factori ai schimbării organizaţionale

Dintre *factorii externi ai schimbării*, putem menţiona :

- Modificări ale mediului extern în care operează organizaţia şi care pot lua forma schimbărilor mediului concurenţial sau a preferinţelor principalilor beneficiari deserviţi.

- Schimbările legislative, fie ele din domeniul de activitate al organizaţiei sau din domenii conexe, pot iniţia, susţine sau modifica sensul unui proces de dezvoltare organizaţională. Spre exemplu, în cazul instituţiilor publice, concesionarea unor servicii către sectorul privat sau cel nonguvernamental modifică fundamental rolul acestora. În Marea Britanie, a fost experimentată o astfel de schimbare marcată, în anul 1992, de „Community Care Act”, care a redefinit rolul municipalităţilor, realizând separaţia funcţiilor de finanţare de cele de organizare a serviciilor, încurajându-se astfel concesionarea serviciilor către sectorul privat şi cel nonguvernamental. Consecinţele majore ale acestui set de măsuri au fost restrângerea rolului şi deprofesionalizarea sectorului public. De asemenea, campaniile de *advocacy* sau de informare pot avea ca finalitate şi modificarea percepţiei comunităţii cu privire la standardele minime de calitate ale serviciilor oferite de instituţiile publice.
- Progresul tehnologic. În instituţiile publice, adoptarea noilor tehnologii determină modificări nu doar în sfera procedurilor de lucru, ci poate influenţa sensibil chiar şi structura organizaţională.
- Evenimentele politice sau sociale majore pot genera procese de transformare neplanificată sau schimbări adaptative ale organizaţiei.

Factorii interni ai schimbării pot fi : diminuarea competitivităţii sau a eficacităţii ; pierderea prestigiului ; dificultăţile financiare ; lipsa motivaţiei personalului sau absenteismul. Un factor intern important poate fi *schimbarea structurii sau a dimensiunii organizaţiei*, fapt ce presupune modificări substanţiale ale modului de operare. În cazul instituţiilor publice, reorganizarea şi asumarea unor noi responsabilităţi pot genera un proces de ***s.o.*** Spre exemplu, formarea noii Direcţii Judeţene de Asistenţă Socială prin unirea fostelor Direcţii pentru Protecţia Copilului şi a Direcţiei pentru Protecţia Persoanelor cu Handicap va genera schimbări mai profunde decât simpla redefinire a structurii noii instituţii prin adăugarea de noi departamente. Este de aşteptat ca, în timp, să fie modificate procedurile de lucru sau modul de abordare a problemelor beneficiarilor. Abia în această etapă, se poate considera că instituţia parcurge un proces de ***s.o.***

Cele două tipuri de factori se pot suprapune, determinând grade diferite ale amplitudinii schimbării sau ale direcţiei acesteia.

Forme ale schimbării organizaţionale

Literatura de specialitate distinge între *schimbarea planificată* (definită ca procesul prin care membrii organizaţiei sau consultanţi externi identifică, planifică şi implementează măsuri de ***s.o.***), ***s.o.*** fiind de domeniul exclusiv al managementului organizaţiei, şi *schimbarea neplanificată*. Lippitt, Watson şi Westley (1958) plasează factorii schimbării neplanificate în afara organizaţiei. Schimbarea planificată, în opinia aceloraşi autori, este precedată de o decizie în acest sens. Levy A. şi Merry U. (1986) adaugă caracteristicilor schimbării şi factorul declanşator, care poate lua forma nevoii de schimbare, a crizelor, problemelor sau a oportunităţilor de schimbare disponibile.

Schimbarea organizaţională planificată

Dezvoltarea organizaţională – ca formă de schimbare – presupune o schimbare planificată ce are ca scop creşterea funcţionalităţii organizaţiei şi a eficacităţii. Deşi o poate include, dezvoltarea organizaţională nu trebuie confundată cu procesul de creştere organizaţională. Lewin, K. (1969) consideră că organizaţiile îşi menţin echilibrul datorită acţiunii a două tipuri de factori : pe de o parte, cei favorabili schimbării (îmbunătăţirea condiţiilor de muncă, progresul tehnologic etc.) şi, pe de altă parte, cei care generează rezistenţă la schimbare (cultură organizaţională incompatibilă cu implicaţiile schimbării, riscul pierderii unor poziţii sau a prestigiului, slabă încredere în finalitatea procesului de schimbare sau în iniţiatorii acesteia sau lipsa competenţelor). Modelul schimbării planificate propune metode de reduce a factorilor care inhibă schimbarea şi metode de creştere a celor favorabili. Odată atins noul stadiu dorit al dezvoltării organizaţionale, încheierea procesului presupune obţinerea unui echilibru între cele două tipuri de factori.

Rezistenţa la schimbare

S.o. presupune schimbări esenţiale ale structurii cu implicaţii profunde pentru membrii acesteia, care pot percepe transformările ca pe o ameninţare cu privire la locul de muncă, la poziţia deţinută sau la privilegiile câştigate în timp. Declanşarea unui proces de schimbare, fără evaluarea factorilor inhibatori, poate genera efecte contrare celor dorite şi poate pune în pericol chiar existenţa organizaţiei. Rezistenţa la schimbare poate fi pozitivă în sensul în care dovedeşte existenţa unui anumit grad de stabilitate şi permite predicţia comportamentului organizaţional. Efectele rezistenţei la schimbare sunt însă, în principal, negative. Cei mai importanţi factori care pot ameninţa viabilitatea unui proces de schimbare sunt :

- definirea deficitară a problemelor ;
- lipsa de comunicare şi informaţie ;
- resursele limitate ;
- dificultăţi în crearea unor noi relaţii interinstituţionale ;
- cultură organizaţională incompatibilă cu sensul schimbării.

Peters şi Waterman (1982), în urma unui studiu efectuat asupra companiilor de succes din SUA, au stabilit un set de caracteristici ale organizaţiilor deschise către schimbare :

- orientare spre acţiune şi explorarea unor noi căi de rezolvare a problemelor ;
- apropiere faţă de client şi adaptare continuă la nevoile acestuia ;
- autonomie în activitatea angajaţilor sau a departamentelor, fiind încurajate asumarea riscului sau inovaţia ;
- bună administrare a resurselor umane ;
- cultură organizaţională puternic bazată pe valorile organizaţiei ;
- concentrare a activităţii în domeniile în care organizaţia şi-a dezvoltat expertiza ;
- structură organizaţională simplă, cu un bun echilibru între structurile de conducere şi cele de execuţie ;
- structuri descentralizate, autonome, însă puternic legate de valorile organizaţiei.

Modele ale schimbării organizaţionale

Ballard (1998) identifică cinci modele ale ***s.o.*** : procesul, alegerea raţională, raţionalitatea pragmatică, haosul şi învăţarea continuă.

Primele trei modele se bazează pe premisa existenţei controlului, stabilităţii şi a ierarhiei în organizaţii. Celelalte două modele promovează ideea funcţionării organizaţiei într-un mediu aflat într-o continuă şi rapidă schimbare şi pun accentul pe adaptare şi supravieţuire. Organizaţia nu mai este un sistem care cunoaşte o dezvoltare liniară, ci este dependent de mediul extern.

S.o. *ca proces* **–** este una din primele abordări ale domeniului şi încearcă să analizeze modul în care organizaţia răspunde intereselor eterogene ale *stakeholder*-ilor.

Alegerea raţională. Modelul este orientat către performanţa organizaţiei şi accentuează importanţa procesului de luare a deciziilor, însă ignoră etapa implementării acestora.

Etapele unui proces de alegere raţională sunt :

- conştientizarea existenţei unei probleme ;
- definirea problemei şi a cauzelor ;
- formularea alternativelor pentru rezolvarea problemei ;
- identificarea criteriilor de evaluare a alternativelor ;
- selectarea celei mai bune alternative.

Haosul. Sensul dat acestui termen nu este sinonim cu cel de dezordine, ci, mai degrabă, corespunde cu apropierea de ceea ce este natural, impredictibil. Susţinătorii modelului accentuează faptul că predictibilitatea funcţionării unei organizaţii sau formularea unor reguli procedurale pentru obţinerea unei structuri controlabile este iluzorie, pentru că organizaţiile nu funcţionează în medii în care schimbările sunt lente şi previzibile. Orice schimbare a mediului sau a intrărilor într-o organizaţie va genera schimbări impredictibile ale rezultatelor sau ale comportamentului organizaţional. De aceea, simpla copiere a unui model de succes în dezvoltarea organizaţională nu poate garanta succesul.

Wechleser şi Backoff (1986) au dezvoltat patru modele de schimbare instituţională specifice instituţiilor publice :

- *Dezvoltarea strategică* este posibilă în situaţia în care instituţiile publice au obiective puţin dependente de nivelele ierarhice superioare şi au un grad înalt de autonomie a finanţării, iar managerii se bucură de o relativă independenţă în structurarea capacităţilor, resurselor şi performanţei organizaţiei.
- *Transformarea* este posibilă în cazul instituţiilor care, din cauza presiunilor bugetare şi a celor venite din partea grupurilor externe, îşi modifică modul de funcţionare de la simpla gestionare a instituţiei publice la promovarea unui management performant subsumat clienţilor şi comunităţii.
- *Protecţia* este aplicabilă în cazul instituţiilor care au de înfruntat atitudinea critică din partea mass-mediei, a legislativului, precum şi nevoi crescute din partea publicului şi posibile reduceri bugetare.
- *Strategia politică* este aplicabilă în cazul instituţiilor care încearcă să ia decizii favorabile nivelelor ierarhice superioare faţă de care se subordonează, în funcţie de modificarea configuraţiei grupurilor sau indivizilor ce pot influenţa în mod decisiv organizaţia.

S.o. implică o nouă orientare privind activitatea unei organizaţii şi influenţează viaţa acesteia în toate componentele ei (resurse umane, sistem de management, structură, proceduri de lucru, competenţe, orientarea către alte tipuri de beneficiari sau nevoi ale acestora).

Daniel ARPINTE

Schimbare socială prin lege

În societatea modernă, schimbarea structurii unui sistem (dar şi iniţierea unui nou sistem, a unei noi instituţii) se face, de regulă, prin adoptarea unei legi. De cele mai multe ori, promovarea unui nou sistem social-instituţional trebuie, în mod obligatoriu, să fie realizată prin *legi organice*. Alte acte normative, ca, de exemplu, hotărâri de guvern sau ordine ministeriale, în mod normal, precizează şi concretizează direcţiile schimbării promovate prin legi. **Schimbarea socială prin lege** (***s.s.l.***) presupune două faze distincte. Prima fază este concretizată de : formularea unei *strategii* (vezi *strategie*). Strategia cuprinde, în mod obligatoriu, o analiză a stării existente a sistemului şi o direcţie de restructurare a sa împreună cu justificarea necesităţii unei asemenea schimbări. *Preevaluarea* (*ex ante*) strategiei înseamnă identificarea efectelor probabile ale structurii promovate, comparativ cu alternativele. A doua fază presupune implementarea strategiei schimbării într-o formă instituţională. Dezvoltarea instituţională reprezintă, în acest caz, aplicarea legii. Orice lege care promovează o nouă structură a unui sistem implică, deci, în ea însăşi, *explicit* sau *implicit*, o strategie de schimbare, o opţiune structurală. Promovarea unei legi structurale trebuie, deci, să fie precedată de discutarea şi adoptarea unei strategii. De exemplu, restructurarea sistemului universitar a fost promovată printr-o lege adoptată în 1995. Această lege a fost precedată de elaborarea unei strategii de reformă a sistemului universitar, discutată în comunitatea academică şi adoptată de către senatele universităţilor, de către Conferinţa rectorilor şi de către Guvern. Strategia adoptată formal a fost implementată prin Legea învăţământului, care cuprinde un capitol distinct referitor la sistemul universitar. Principiul fundamental care stă la baza strategiei/legii de reformă a sistemului universitar este *autonomia universitară*. Universităţile au libertatea de a se administra şi de a-şi defini misiunea. Legea învăţământului cuprinde totodată şi un nou sistem de finanţare a învăţământului superior şi a cercetării ştiinţifice universitare. Complementar, este reconsiderată relaţia dintre Ministerul Educaţiei şi Culturii şi universităţi. Autonomia universitară a promovat un alt principiu structural : *democraţia universitară*. *Democraţia internă universitară* presupune ca senatul, ales de către facultăţi, să fie corpul deliberativ ; el alege conducerea executivă a universităţii ; facultăţile aleg consiliile profesorale, organismul deliberativ al facultăţii, care alege conducerea facultăţii. *Democraţia interuniversitară* este concretizată prin organismul reprezentativ al universităţilor în dialog cu Ministerul, şi anume Conferinţa rectorilor, şi prin consiliul naţional de acreditare şi evaluare, consiliul de finanţare a învăţământului şi a celui de finanţare a cercetării, consilii naţionale realizate, de asemenea, pe baza propunerilor universităţilor.

Se poate întâmpla însă ca o schimbare structurală să fie promovată printr-o simplă lege, neprecedată de dezbateri publice. În acest caz, legea conţine *neexplicit/tacit* o

strategie de schimbare structurală : nu sunt formulate raţiunile schimbării şi nici efectele anticipate ale noii structuri. În aceste cazuri, strategia schimbării promovată prin lege este mascată de reglementări concrete şi poate trece neobservată. Un bun exemplu este oferit de Legea întreprinderilor din 1991, lege care a promovat un nou sistem de conducere şi control, ce s-a dovedit distructiv şi sursă a corupţie. Actualul proiect de lege a învăţământului superior (noiembrie 2006) este un alt exemplu. După declararea de principiu a autonomiei universitare, se promovează un sistem care anulează, de fapt, autonomia : un consiliu director, cu funcţii deliberative, din care jumătate este numit de ministru ; senatul nu mai are o putere deliberativă, rectorul fiind ales de acest consiliu director şi având doar funcţii executive ; consiliile facultăţilor îşi pierd funcţiile, conducerea acestora fiind numită şi controlată nu de către consiliile profesorale, ci de către conducerea universităţii. În cazul Marii Britanii, marile schimbări de structură sunt bazate pe o *cartă albă*, care cuprinde strategia schimbării şi care este precedată de o largă discuţie publică.

În concluzie, promovarea schimbării structurale printr-o lege, care nu este întemeiată pe o discuţie publică asupra strategiei implicate în lege, este o procedură care ocoleşte substanţa democraţiei. O astfel de schimbare printr-o lege care promovează mascat o strategie, neprecedată de discuţii publice, reprezintă o formă a puterii discreţionare birocratice, care promovează interesele unor grupuri sau opinii insuficient examinate, propulsate în grabă şi bazate pe competenţe discutabile.

Testul final al opţiunii nedemocratice este confuzia ideologică din lege : se afirmă principii care, apoi, în procedurile concrete cuprinse în lege, sunt anulate.

Cătălin ZAMFIR

Segregare socială şi spaţială

În sens sociologic, segregarea se referă la separarea teritorială şi, implicit, socială a diferitelor categorii sociale cu caracteristici rasiale, etnice, culturale sau socioprofesionale diferite. Aceasta are întotdeauna un aspect fizic-teritorial. Astfel, persoanele care locuiesc în proximitate au o şansă mai mare de a avea caracteristici asemănătoare, respectiv un comportament similar : asemănarea relativă se manifestă şi sub aspectul valorilor, atitudinilor, opiniilor şi comportamentelor, respectiv modurilor/stilurilor de viaţă specifice locului. De regulă, segregarea socială este un fenomen predominant urban, cercetarea şi teoretizarea sa devenind importantă odată cu manifestarea marcantă a procesului de urbanizare, respectiv a problemelor cauzate de consecinţele ei (de exemplu, conflicte rasiale, inegalităţi sociale, rasiale şi de locuire, dezorganizare socială sau deficit de legitimitate etc.). În literatura de specialitate, segregarea este tratată ca o problemă socială cauzată de deficitul de dezvoltare urbană şi de ineficienţa politicilor sociale.

În ceea ce priveşte teoriile care abordează segregarea, acestea se grupează în două mari categorii : teoriile *ecologiste* şi cele *culturaliste*.

1. Conform viziunii ecologiste, diviziunea populaţiei urbane nu este aleatorie, ci mai degrabă urmează anumite reguli stricte : oraşele se împart în zone şi sectoare diferenţiate

atât din punct de vedere funcţional, cât şi în ceea ce priveşte caracteristicile socio-culturale ale populaţiei care o locuieşte. Termenul de *segregare* a fost lansat în sociologie şi utilizat în descrierea diviziunii spaţiale a societăţii de către membrii Şcolii din Chicago, teoreticieni ai ecologiei urbane (vezi *structură urbană*) cu o puternică orientare rasială (şi etnică, specifică imigranţilor), caracteristică marilor oraşe americane.

Segregarea, conform teoriilor ecologiste, este unul dintre cele mai importante procese urbane (alături de concentrare, disimilare, filtrare, invazie şi succesiune), deoarece formarea şi delimitarea spaţială a diferitelor zone şi sectoare duc la separarea populaţiei. Prin urmare, aceasta este considerată ca un proces urban natural, datorită marii concentrări a populaţiei şi a eterogenităţii stilurilor de viaţă sau a modelelor culturale, fiind inevitabilă o diviziune spaţială a acestora (Burgess, Park, McKenzie, 1925). Astfel, potrivit ecologiştilor, nu segregarea, ci lipsa acesteia ar fi surprinzătoare şi neobişnuită chiar şi pentru simplii locuitori ai unui oraş. Conform acestei abordări, starea normală într-un oraş este aceea în care în diferitele zone şi sectoare (sau cartiere) sunt locuite de diferite tipuri de oameni şi categorii sociale (Guest, 1979, p. 269).

Discipolii Şcolii din Chicago au păstrat această abordare a fenomenului segregării, încercând să creeze indici obiectivi pentru standardizarea şi măsurarea sa. Metoda statistică utilizată şi astăzi pentru măsurarea segregării se leagă de numele cercetătorilor Otis Dudley Duncan şi Beverly Duncan (1955). Potrivit soţilor Duncan, segregarea nu este altceva decât diviziunea inegală a diferitelor categorii sociale într-un teritoriu definit. Din motive analitice şi metodologice, autorii operează cu situaţii în care distribuţia fizică a categoriilor sociale nu este una egală şi manifestându-se vizibil în spaţiul respectiv, putând fi măsurată statistic prin utilizarea datele recensămintelor. Deci, metoda propusă de autori constă în surprinderea şi compararea distribuţiilor statistice între diferitele zone şi sectoare ale oraşului şi a categoriilor prestabilite. Gradul segregării este direct proporţional cu mărimea diferenţei dintre zonele şi sectoarele urbane referitore la categoria socială aleasă (de exemplu, grup etnic). Altfel spus, în lipsa segregării, diferitele categorii sociale ar locui în procente absolut egale în diferitele zone ale oraşului (Duncan şi Duncan, 1955, p. 495).

Astfel, pentru măsurarea gradului de segregare, sociologii au construit aşa-numiţii *indici de segregare* şi *disimilaritate*, utilizându-i în cazul mai multor variabile sociodemografice (de exemplu, nivelul de educaţie, ocupaţia, dar şi vârsta, pe lângă clasicele date privind etnia sau rasa). Calculul acestor indici este suma valorii absolute a diferenţelor diviziunii procentuale a anumitor categorii sociale pe un anumit teritoriu. Acest număr se împarte la 2, astfel încât indicele va putea lua valori între 0 şi 100, unde 100 înseamă că prin aşezarea lor cele două categorii se exclud reciproc (adică pe teritoriul unde întâlnim o anumită categorie nu vom întâlni deloc cealaltă categorie, ceea ce în literatura de specialitate se numeşte *segregare totală*), iar 0 însemană că dispersia celor două categorii este egală, adică ambele categorii sunt prezente cu un procent egal în spaţiul cercetat. De asemenea, acest indice poate fi definit ca fiind numărul celor care ar trebui să se mute de pe un teritoriu pentru ca dispersia să devină egală (Duncan şi Duncan, 1955). În cazul în care se analizează două categorii sociale, indicele se numeşte *indice de disimilaritate*, iar în cazul în care se analizează dispersia unei anumite categorii vizavi de toate celălalte, indicele se va numi *indice de segregare*. Beneficiul acestei metode în comparaţie cu simplele descrieri procentuale constă în faptul că metoda este capabilă să

creeze un indice ataşat unei anumite categorii sociale, în timp ce procentele diferitelor categorii sociale se referă la anumite teritorii. Metoda poate fi însă utilizată doar în cazul datelor de recensământ, la nivelul unităţilor teritoriale analizate, deoarece acestea sunt singurele date care pot fi privite ca exhaustive.

Metoda a fost şi este utilizată în cazul a numeroase analize (vezi Zoloth, 1976 ; Massey, White, Phua, 1996 ; Massey, Fisher, 2000 ; Csizmady, 1996 ; Ladányi, 1989 ; 2004 ; Pásztor, 2004) chiar şi de către Biroul de Statistică a Statelor Unite (*United States Census Bureau*), care a publicat, odată cu datele de recensământ, şi indicele de disimilaritate a minorităţilor rasiale în cazul fiecărui stat şi oraş în parte. În cazul României, care produce şi, teoretic, ar trebui să furnizeze date, nu are în sarcină calculul unor indicatori cum ar fi cei referitori la segregare sau disimilare, neavând nici expertiza necesară. Calcularea acestor indici de către oamenii de ştiinţă sau institute devine mai greoaie din cauza multitudinii de date necesare, iar rezultatele analizelor nu sunt făcute, de cele mai multe ori, publice.

Cele mai multe analize cu ajutorul acestor metode s-au realizat în SUA şi au demonstrat nivelul ridicat de segregare a unor categorii defavorizate, minorităţi etnice şi rasiale (vezi Zoloth, 1976 ; Massey, White, Phua, 1996 ; Massey, Fisher, 2000 ; Massey, 2001 ; Yinger, 1995). Situaţia este similară şi pentru ţările dezvoltate, unde, în cazul diferitelor minorităţi, în special al imigranţilor, indicii de segregare sunt foarte ridicaţi. Cazul ţărilor est-europene fusese oarecum diferit în perioada socialistă. Datorită modului de planificare urbană şi a sistemului centralizat de alocare a locuinţelor, segregarea rezidenţială a fost mult mai mică în comparaţie cu ţările Europei de Vest (Ladányi, 1989). Situaţia acestor ţări pare să se schimbe după 1989, nivelul segregării crescând considerabil şi depăşind, în unele cazuri, chiar şi pe cel din ţările dezvoltate (Ladányi, 2004, pp. 15-18). Analizând nivelul segregării în cazul oraşului Cluj-Napoca, se poate observa că, în timp ce la începutul anilor ’90 nivelul acesteia era relativ scăzut, înregistrând indici relativ ridicaţi doar în cazul minorităţii maghiare (Pásztor, 2004, p. 83), nivelul segregării, în special pentru categoriile defavorizate (nivelul scăzut al şcolarităţii, romi), a crescut semnificativ.

2. În contrast cu abordarea ecologistă, perspectiva culturalistă nu consideră segregarea ca fiind un proces natural, ci mai degrabă ca fiind cauzat, menţinut şi amplificat de discriminare (formală, în cazul apartheidului, sau informală, cotidiană) prin stereotipuri negative. În acest sens, segregarea nu este altceva decât acel proces prin care distanţa socială dintre diferitele grupuri urbane devine una spaţială. Prin segregare se menţin şi se întăresc anumite atitudini şi comportamente de grup, considerate comune, specifice unei categorii. De aceea, segregarea marchează întotdeauna o „graniţă” axiologică ce devine una topografică între *ei* şi *noi*, subliniindu-se deci dimensiunea simbolică, dar care are, în marea majoritate a cazurilor, o proiecţie topografică (Massey, Fisher, 2000). Astfel, segregarea se referă şi la acele situaţii în care grupurile, identificate prin opoziţia binară dintre *ei* şi *noi*, pot folosi în mod diferit resursele şi serviciile de care dispun. Acest praxis şi semnificaţia lui socială nu numai că separă geografic-teritorial diferitele grupuri, ci le şi ordonează ierarhic pe o scară mentală. Astfel, apar acele zone şi sectoare *rău famate*, *periculoase* şi indezirabile, care în reprezentările sociale „sunt cunoscute” chiar şi fără a fi văzute vreodată. Potrivit abordării culturaliste, segregarea socială şi teritorială este un rezultat artificial al competiţiei pentru resurse între diferitele categorii

sociale în spaţiul urban, acesta fiind şi sensul în care este adesea utilizat şi în analiza relaţiilor majoritate-minoritate în teoriile cu conflicte sociale. Prin extinderea acestui punct de vedere, segrgarea devine sinonimă cu discriminarea, denumind, de fapt, acele practici mai mult sau mai puţin instituţionale prin care se limitează accesul anumitor grupuri la resurse, statut, prestigiu social, reproducându-se inegalităţile dintre grupurile dominante şi cele marginale (Szelényi, 1990).

Ca rezultat al segrgării şi al efectului discriminatoriu al acesteia se formează spaţii locuite în exclusivitate de categorii defavorizate : *slum*-uri, *ghetouri*, *shanty-towns.* Vom prezenta în continuare fiecare dintre aceşti termeni.

Slum-urile sunt acele zone (cartiere) ale marilor oraşe, locuite în special de populaţia săracă. Termenul de *slum* ar putea fi sinonim cu : mahala, foburg, cartier sărac, cartier mărginaş sau colonie. Termenul de *mahala* este cel mai utilizat pentru traducerea în limba română a celui de *slum* (Hall, 1999, pp. 412-459). În opinia noastră, sensul acestuia nu-l acoperă pe cel al termenului *slum*, fiind utilizat în special în contexte istorice şi caracteristic oraşelor interbelice. Totodată, *mahala* are un sens peiorativ foarte puternic ; evitând utilizarea lui încerc să evit şi această tentă peiorativă. Iar termenul de *foburg* vine din franţuzescul *faubourg*, însemnând „suburbie”, adică acea parte a oraşului care se găseşte în afara centrului sau care se afla, în trecut (în oraşul istoric), în afara cetăţii, fiind locuită de muncitorii săraci (*Petit Larousse*, 1971). Utilizarea termenului de *slum* este totuşi, în opinia mea, cea mai indicată, deoarece implică şi alte semnificaţii în comparaţie cu termenii din limba română enumeraţi mai sus ; termenul descrie o realitate despre care încă nu s-a vorbit în cazul României.

Termenul de *slum* se leagă de teoria ecologiei urbane, indicând o formă a *zonei în tranziţie*, asemenea *ghetourilor*. Aceasta este zona locuinţelor care se degradează din cauza faptului că sunt locuite de categoriile sărace, imigranţi, minorităţi etnice etc. Categoriile mai înstărite părăsesc zona, locuinţele fiind preluate, de asemenea, de nou-veniţii săraci, devenind astfel o zonă locuită exclusiv de populaţia săracă. Drept urmare, se retrag şi unităţile economice, scade calitatea diferitelor servicii (a învăţământului, a îngrijirii medicale), scade siguranţa şi creşte din ce în ce mai mult nivelul delincvenţei şi al criminalităţii. *Slum*-urile pot fi caracterizate ca zone ale sărăciei accentuate, ale locuinţelor insalubre, ale lipsei locurilor de muncă, foametei, lipsei de igienă şi asistenţă medicală (vezi *structură urbană*). Deşi pot fi observate diferenţe în ceea ce priveşte caracterul acestor cartiere sărace şi modul de relaţionare a autorităţilor vizavi de acestea în cazul diferitelor ţări, putem spune totuşi că ele sunt prezente atât în ţările în curs de dezvoltare, cât şi în ţările Europei de Est sau Vest şi chiar în SUA.

Termenul de *ghetou*, deşi este utilizat deseori ca sinonim al celui *slum*, acoperă o realitate diferită. În timp ce caracteristica primordială a *slum*-ului este sărăcia, cea a ghetoului este etnia sau rasa. Termenul a fost utilizat pentru prima dată în cazul cartierului evreiesc din Veneţia (*campo ghetto*) în perioada medievală, urmând ca toate cartierele asemănătoare locuite de evrei să fie denumite astfel. În acea perioadă, ghetourile erau cartiere închise, îngrădite, restricţionând astfel mişcarea liberă a locuitorilor săi.

Segregarea diferitelor minorităţi etnice şi rasiale duce, deci, la formarea ghetourilor. Poate cele mai cunoscute sunt cartierele locuite de minorităţile rasiale din SUA, dar pot fi regăsite şi în alte zone ale lumii. În cazul ţărilor europene, datorită faptului că, în

majoritatea cazurilor, piaţa imobiliară nu funcţionează doar pe principiile pieţei libere, ghetouri asemănătoare celor americane sunt rar întâlnite. Ca urmare a segregării etnice şi rasiale, în ţările europene întâlnim cartiere locuite de minorităţi etnice sau rasiale, o mare parte a acestora fiind imigranţi.

Slum-urile şi ghetourile se diferenţiază, de asemenea, de aşa-numitele *shanty-towns* (*bidonvilles* sau *favelas*), prin faptul că locuitorii lor îşi construiesc locuinţe improvizate, din tinichea, carton sau lemn, eventual chirpici, fără acces la apă potabilă, canalizare (condiţii de viaţă inacceptabile).

În ceea ce priveşte locaţia acestora, ea depinde, în primul rând, de orientările pieţei imobiliare : sunt vizate de fiecare dată zonele insalubre. În timp ce în SUA acestea se află în imediata vecinătate a centrelor comerciale (vezi *structură urbană*), în ţările Europene ele se află la marginea oraşelor, devenind astfel şi „mai puţin vizibile”. Cartierele segregate sunt un fenomen specific urban.

Slum-urile şi ghetourile pot fi privite ca o realitate a României de astăzi. Datorită creşterii semnificative a sărăciei (Péter, 2003, pp. 10-17), a liberalizării pieţei imobiliare, precum şi a lipsei de politici sociale în acest sens, categoriile defavorizate se retrag din ce în ce mai mult în zone ale oraşelor unde infrastructura şi calitatea locuinţelor sunt îndoielnice (Pásztor, 2005, pp. 123-124). În context românesc însă, segregarea socială nu e legată exclusiv de mediul urban. În sensul acesta, este de amintit cazul romilor, al comunităţilor de romi aşezate nu doar la periferia oraşelor (Stănculescu şi Berevoiescu, 2004), ci şi a satelor sau comunelor, în apropierea râurilor, pădurilor, pe un teritoriu „al nimănui”, aflat în paragină (Sandu, 2005).

Majoritatea analizelor care vizează cauza segregării se bazează pe trei grupuri de ipoteze. Prima perspectivă este legată de alegerea individuală, susţinând că majoritatea oamenilor preferă să locuiască în apropierea celor asemenea lor, adică în zone cultural-omogene. Din această perspectivă, piaţa imobiliară reflectă preferinţele sutelor sau milioanelor de cumpărători, cumpărarea fiind o alegere voluntară pe o piaţă liberă (vezi Thernstrom şi Thernstrom, 1997).

A doua abordare se centrează pe o explicaţie care se leagă de domeniul economic, afirmând că concentrarea diferitelor categorii sociale (etnice sau rasiale) reflectă statutul financiar al acestor categorii. Categoriile cu un statut social mai înalt sunt favorizate. Acestea, având un nivel de educaţie superior şi venituri mai ridicate, au o libertate mai mare în alegerea locaţiei rezidenţiale. Segregarea spaţială (rezidenţială) în această abordare reflectă mai degrabă efectul de piaţă decât discriminarea (Ellen, 2000).

A treia perspectivă subliniază aspectul discriminativ al segregării (percepută drept constrângere a anumitor categorii sociale) atât la nivel individual (prin practicile indivizilor legate de alegerea spaţului de locuit), dar şi la nivel politic şi guvernamental, prin constrângerea posibilităţilor locative ale categoriilor defavorizate (Massey, 2001 ; Yinger, 1995). Se susţine că politicile discriminatorii sunt, în primul rând, responsabile pentru persistenţa segregării rezidenţiale pe piaţa imobiliară urbană.

Pásztor GYÖNGYI şi Péter LÁSZLÓ

Sistem politic

Aspecte teoretice

În abordarea sa sistemică, societatea poate fi înţeleasă ca un ansamblu coerent şi complex de componente, de subsisteme (economic, juridic, cultural, administrativ, politic) aflate în interacţiune.

Sistemul politic (*s.p.*) se poate schimba în anumite condiţii, fie ca răspuns la o criză politică majoră, fie ca răspuns la presiunea unei/unor probleme sociale ce remodelează configuraţia sistemului. În primul caz, schimbarea ***s.p.*** se produce, în general, ca urmare a unei lovituri de stat sau a unei revoluţii, care, printr-o răsturnare violentă, generează, în general, o schimbare structurală la nivelul întregii societăţi. În al doilea caz, un set de probleme sociale determină, în anumite condiţii, prin asumarea rezolvării acestora de către stat, o schimbare instituţională şi de configuraţie a sistemului în ansamblul său.

S.p. reprezintă, *din punct de vedere structural*, acea componentă a sistemului social global care îndeplineşte funcţii în vederea guvernării. ***S.p.*** este alcătuit din instituţii şi organizaţii politice (partide, grupuri de interese, sindicate, grupuri de lobby etc.) care dezvoltă relaţii între ele şi a căror funcţionare este reglementată de norme specifice ce creează cadrul şi limitele sistemului. ***S.p.*** poate fi definit ca *ansamblul proceselor de decizie care privesc totalitatea unei societăţi globale* (Lapierre, 1968). Din acest punct de vedere, dezvoltarea ***s.p.*** este şi o dezvoltare a funcţionalităţii acestor procese de decizie.

Dezvoltarea ***s.p.*** este un concept intim legat de dezvoltarea socială, pentru că presupune construirea şi gestionarea ansamblului de procese decizionale care privesc realizarea unei stări-obiectiv dezirabile pentru întreaga societate. Proiectarea şi planificarea procesului de dezvoltare socială se face la nivelul ***s.p.*** *Instrumentul principal prin care se manifestă* ***s.p.*** *este guvernarea*, fapt care face ca, uneori, dezvoltarea ***s.p.*** să fie conectată cu eficacitatea guvernării.

S.p. *stabileşte obiectivele dezvoltării politice şi asigură realizarea acestora prin mobilizarea resurselor existente la nivelul unei societăţi*. Evoluţia unei societăţi depinde, în mod fundamental, de deciziile adoptate şi de politicile formulate şi implementate de ***s.p.*** Acesta trebuie abordat ca un sistem în permanenţă deschis, care integrează elementele noi sau modificate ale vieţii sociale, precum şi ale proceselor politice care apar în contextul dezvoltării sociale.

S.p. *este cel care, prin mecanismele sale proprii, transformă nevoile sociale în exigenţe politice*. Importanţa sistemelor politice rezidă tocmai în măsura în care acestea pot configura conduita politică, prin stabilirea de norme şi legi.

Dezvoltarea ***s.p.*** reprezintă dezvoltarea instituţiilor, atitudinilor şi valorilor care alcătuiesc ***s.p.*** al unei societăţi (McLean, 2001, p. 138). Astfel, dezvoltarea ***s.p.*** întăreşte capacitatea statului de a mobiliza şi aloca resurse şi de a procesa intrările în sistem, elaborând rezultate implementabile. ***S.p.*** se află într-o permanentă interacţiune cu mediul său, alcătuit din societate şi contextul internaţional, şi este influenţat de tradiţiile, cultura civică şi evoluţia istorică a ţării respective.

Sistemul primeşte dinspre mediu un set complex de *input*-uri, alcătuit din probleme sociale care necesită rezolvare, *cerinţe din partea societăţii* sau a indivizilor, rigori

impuse de evoluţia sistemului de relaţii internaţionale, evenimente, influenţe ale organelor informaţionale, priorităţi coordonate de partide etc.

Cerinţele care generează *input*-uri sunt determinate de valori sociale şi sunt rezultatul unei insatisfacţii existente la nivelul societăţii. Se disting, astfel, trei funcţii ale sistemului prin care aceste cerinţe se ajustează la capacitatea sa (Easton, 1974) :

- *Funcţia de exprimare a cerinţelor*. Această funcţie este asigurată, în primul rând, de grupurile de presiune, de iniţiativă şi de lobby, care formulează o serie de revendicări şi le înaintează decidenţilor politici spre a fi soluţionate. Aceste grupuri trebuie să fie organizate în aşa fel încât să poată fi considerate reprezentative pentru societate sau pentru un segment al acesteia. Cu toate acestea, şi instituţiile statului pot avea iniţiative proprii în cadrul exprimării cerinţelor şi pot să propună strategii de abordare sau soluţionare a unei probleme care să fie apoi dezbătută în sistem.
- *Funcţia de reglare a cerinţelor*. Se realizează prin reglare structurală şi prin reglare culturală. Reglarea structurală este asigurată de indivizi sau instituţii care au posibilitatea să filtreze aceste cerinţe prin exercitarea funcţiei pe care o deţin (parlamentari, reprezentanţi ai poporului), a rolului sau misiunii lor (autorităţi politice, organizaţii sindicale). Reglarea culturală este realizată de sistemul de valori şi norme existente în societate, care se constituie în factori de constrângere a exprimării cerinţelor.
- *Funcţia de agregare a cerinţelor*. Realizează sintetizarea revendicărilor existente şi exprimarea clară a acestora sub formă de obiective şi programe coerente. Agregarea cerinţelor aduce mai aproape de realitate punerea acestora în practică.

La toate aceste *input*-uri ***s.p.*** trebuie reacţioneze constructiv, să găsească o soluţie, să furnizeze un răspuns. Aceste răspunsuri, ca rezultate ale prelucrării din cadrul ***s.p.***, reprezintă *output*-urile, şi pot fi de două tipuri :

- *Decizii concretizate în legi*. Un ***s.p.*** este concomitent un subsistem al sistemului social cu un rol determinat : acela de a produce decizii cu caracter obligatoriu pentru întreaga societate.
- *Acţiuni concretizate în politici publice* care se elaborează pentru satisfacerea cerinţelor existente la nivelul societăţii.

Rezultatele prelucrării în cadrul ***s.p.*** produc anumite modificări asupra mediului, determinând, în final, generarea de noi cerinţe şi nevoi sociale. Printr-un sistem de retroversiune, prin care societatea reacţionează faţă de modificările survenite, se creează permanent noi *input*-uri pentru ***s.p.***, iar autorităţile sunt din nou puse în situaţia de a lua decizii.

S.p. *trebuie să ia în considerare schimbările care intervin în situaţia internă şi internaţională şi să răspundă la aceste schimbări într-un timp cât mai scurt.* Aceste schimbări modifică obiectivul de dezvoltare stabilit iniţial. Pentru ca decalajul provocat de aceste schimbări să fie cât mai redus, este necesar ca ***s.p.*** să aibă capacitatea de anticipare a factorilor de influenţă care vor apărea pe parcurs. Funcţia de anticipare şi previziune a ***s.p.*** este îndeplinită de serviciile de informaţii, institutele de cercetare şi centrele de prognoză (de exemplu, în România funcţionează Comisia Naţională de Prognoză care face previziuni economice pe termen mediu şi lung).

Un ***s.p.*** denotă un grad de dezvoltare cu atât mai ridicat cu cât reuşeşte să furnizeze reacţii de răspuns la cerinţele societăţii, care să fie cât mai aproape de nevoile resimţite

ale societăţii şi să poată fi implementat cu succes. Astfel, capacitatea ***s.p.*** de a reacţiona este o dovadă a funcţionalităţii sale.

Cu toate acestea, există situaţii când un guvern trebuie să-şi impună politica, cel puţin pe termen scurt, fără să ia în considerare toate aspectele legate de consultare sau de reacţia publică şi a societăţii civile, pentru a atinge un anumit obiectiv programatic *în cazul îndeplinirii unui plan strategic de perspectivă*. Aceste situaţii sunt supuse, de obicei, criticii, fiind considerate nedemocratice, întrucât sunt premisele instaurării unor forţe dictatoriale.

Rolul sistemului politic în dezvoltare

Din perspectiva dezvoltării sociale, *dezvoltarea **s.p.** reprezintă orientarea acestuia de la administrarea unei societăţi la dezvoltarea unui sistem public mai eficient, mai democrat şi mai controlabil* (Zamfir, 2006a, p. 15). Această schimbare de orientare a avut loc în cadrul adoptării, ca soluţie de dezvoltare, a „reformei statului" în locul dezmembrării acestuia.

Statul, prin intermediul instituţiilor sale, are un rol-cheie în cadrul proceselor de eliminare a decalajelor, cum este procesul Românei de integrare europeană. Astfel, dezvoltarea sa constă într-un ansamblu de *transformări instituţionale* produse în majoritatea sectoarelor sociale cu scopul de a creşte performanţele activităţii oamenilor şi organizaţiilor componente ale acestuia (Vlăsceanu, 2001, p. 17). Crearea unui sistem instituţional suplu, eficient şi adaptat societăţii moderne, în sensul noului management public, trebuie să reprezinte o preocupare permanentă în cadrul dezvoltării ***s.p.***

Rolul de coordonare şi planificare strategică îndeplinit de ***s.p.*** este necesar în contextul în care mecanismele economiei de piaţă şi societatea civilă nu pot îndeplini întotdeauna acest rol, pentru că nu au pârghiile necesare. Chiar şi atunci când nu finanţează un anumit program sau proiect, un guvern poate oferi consultanţă de management autorităţilor locale sau ONG-urilor în administrarea programului şi în implementarea acestuia. Prin dezvoltarea culturii parteneriale (vezi *parteneriat*) între instituţiile statului şi organizaţiile societăţii civile sau cele din sectorul privat se creează cadrul de acţiune pentru implementarea planurilor sectoriale necesare în soluţionarea problemelor sociale resimţite de societate.

Contribuind activ la promovarea şi consolidarea principiilor democratice, statul devine un actor de bază în crearea *dezvoltării participative*, prin intermediul căreia populaţia este implicată în proiectarea, elaborarea şi evaluarea politicilor publice şi a programelor de dezvoltare socială.

Societatea civilă are un rol important în abordarea tematică a dezvoltării ***s.p.*** Societatea civilă este alcătuită din acele reţele ale societăţii care îndeplinesc funcţii publice, deşi se află în afara controlului statal. Aveam de-a face cu un stat puternic atunci când acesta îşi asumă un nivel înalt de responsabilităţi prin intervenţia guvernului în societatea civilă, pentru asigurarea bunăstării cetăţenilor săi.

Un aspect important al înţelegerii ***s.p.*** şi a dezvoltării sale, privită ca şi componentă fundamentală a dezvoltării sociale, este acela al alcătuirii sale. În literatura de specialitate, s-a evidenţiat că ***s.p.*** este alcătuit, sub aspectul componentelor sale, din *relaţii politice*,

instituţii politice, *cultură politică* şi *interacţiuni ale acestora* (Mitran, 1997, p. 48). Componentele ***s.p.*** interacţionează permanent. Alţi autori consideră că ***s.p.*** este alcătuit din structura politică şi cultura politică. Structura politică este compusă din instituţii politice şi reguli care definesc schimbul social şi identitatea grupurilor sociale.

Relaţiile politice se stabilesc între categorii şi grupuri sociale pentru satisfacerea intereselor acestora în raport cu puterea politică. În cadrul acestora, indivizii, grupurile şi comunităţile se implică în mod conştient în organizarea societăţii, având *caracter programatic*. Relaţiile interetnice reprezintă o categorie aparte a relaţiilor politice şi necesită, de cele mai multe ori, o atenţie specială. Relaţiile politice au un caracter organizat şi se manifestă prin intermediul *instituţiilor politice*, al unor strategii, planuri şi programe bine definite, privind organizarea societăţii privită în ansamblul său sau sectorial. Dezvoltarea unei reţele complexe de relaţii politice este un factor care indică existenţa unui ***s.p.*** funcţional.

Pe de altă parte, cultura politică exprimă interiorizarea la nivel de individ a ***s.p.***, fiind alcătuită din ansamblul valorilor, atitudinilor, convingerilor, cunoştinţelor, sentimentelor referitoare la executivul politic, partidele politice, grupurile de interes şi autorităţi politice, în general. Astfel, cultura politică generează reguli şi norme ce orientează comportamentul politic al indivizilor. Înţelegerea necesităţii unui comportament politic responsabil reprezintă un indicator al dezvoltării unui ***s.p.***

Fluxul informaţional şi comunicarea politică au un rol deosebit prin informaţiile şi cunoştinţele transmise către societate care creează la nivelul acesteia o orientare a atitudinii politice faţă de putere. Dacă aceste informaţii sunt transmise obiectiv, există şanse mai mari ca cetăţeanul să-şi formeze un comportament politic adecvat, prin care să îşi poată orienta atitudinile pentru a solicita soluţionarea eficientă a nevoilor resimţite civic. Consecinţa atitudinii politice conduce fie la armonizarea poziţiei guvernanţilor cu cea a celor guvernaţi, fie la cerinţa reformei administraţiei şi a autorităţii sau chiar la înlocuirea deţinătorilor puterii politice.

Un ***s.p.*** este cu atât mai dezvoltat cu cât reuşeşte să-şi îndeplinească mai bine funcţiile sale în cadrul sistemului social global. Dacă rolul ***s.p.*** este de legitimare a celor care deţin puterea politică prin asigurarea unui echilibru între guvernanţi şi guvernaţi (Almond, Coleman, 1960, p. 7), putem spune că *avem de-a face cu un **s.p.** dezvoltat atunci când clasa politică şi exponenţii săi reprezintă într-o măsură cât mai mare interesele celor care i-au ales şi le-au conferit puterea politică.*

O altă condiţie pentru ca un ***s.p.*** să fie dezvoltat este ca funcţia de distribuire a valorilor în cadrul societăţii să fie făcută în concordanţă cu interesele sociale globale, şi nu conform intereselor particulare ale unui grup sau colectivităţi care deţin metode şi instrumente de ingerinţă în cadrul structurilor de decizie. Dezvoltarea unui ***s.p.*** este consecinţa acţiunii a două tendinţe : diferenţierea structurală şi specializarea funcţională, tendinţa de structurare a comunităţii politice.

*Un mod simplu de a măsura nivelul de dezvoltare al unui **s.p.** îl reprezintă măsurarea modului în care statul, prin instituţiile sale, reuşeşte să facă faţă cerinţelor care vin atât din partea societăţii, cât şi din partea mediului internaţional*. Astfel, un stat cu instituţii puternice este capabil să rezolve problemele sociale care apar într-o societate. ***S.p.*** îi revine responsabilitatea adoptării unor decizii care privesc viaţa socială în ansamblul său, dezvoltarea socială fiind proporţională cu performanţele ***s.p.*** Dacă factorii decizionali

ignoră problemele sociale existente sau adoptă soluţii cu efecte negative, ***s.p.*** intră progresiv în criză. Criza sistemului se poate manifesta sectorial sau la nivelul întregului sistem, deoarece toate componentele sale sunt interconectate.

Codrin SCUTARU

Societate civilă

Conceptul de **societate civilă** (***s.c.***) nu are o definiţie unitară, ci este, în general, delimitat prin opoziţie faţă de stat, în primul rând, şi faţă de piaţă şi, uneori, chiar familie[1], în mod secundar. Definiţia pe care o dă Centrul pentru Societate Civilă din cadrul London School of Economics se referă la acele „acţiuni colective neconstrânse care vizează interese, obiective şi valori împărtăşite" (CCS, 2004). În general, în conceptul de ***s.c.*** sunt cuprinse ONG-urile sau forme de organizare voluntară mai puţin formale ce reprezintă interesele unor grupuri, cum ar fi categoriile profesionale, adepţii unei credinţe, comunităţile, femeile, minorităţile etc. Deşi, deseori, ***s.c.*** este confundată cu ONG-urile, acestea sunt doar o parte (ce-i drept importantă) a ei, în definiţia conceptului fiind incluse atât forme de asociere informală, cât şi organizaţii precum şcoala sau Biserica.

Istoric

Originile sintagmei ***s.c.*** se regăsesc în Grecia antică şi făceau referire la o societate condusă de cetăţeni activi din punct de vedere politic (cu menţiunea că nu toţi locuitorii cetăţii erau şi cetăţeni). Sintagma este readusă în centrul atenţiei, în anul 1767, de către Adam Ferguson, în lucrarea sa *An Essay on the History of Civil Society*, în care delimitează ***s.c.*** ca fiind opusul stării sălbatice, în care fiecare luptă cu toţi ceilalţi, constituind sursa păcii sociale prin implicarea oamenilor în relaţii mai complexe. Preluând sintagma, Hegel va fi primul care va face o distincţie clară între ***s.c.*** (incluzând actorii economici), pe de o parte, şi stat, pe de altă parte. Marx preia această idee de la Hegel şi critică ***s.c.***, pe care o asimilează societăţii burgheze şi despre care consideră că reprezintă interesele burgheziei.

În prima jumătate a secolului XX, A. Gramsci reia discuţia despre ***s.c.***, eliminând interacţiunile economice din sfera acesteia şi înţelegând ***s.c.*** mai degrabă ca pe o suprastructură culturală. Apare astfel, pentru prima oară, ideea unei ***s.c.*** situate între economie şi stat. Deşi a mai apărut în literatura de specialitate şi după aceea, sintagma a revenit în centrul atenţiei abia odată cu preluarea sa de către dizidenţii din America Latină şi Europa de Est, care vedeau ***s.c.*** ca pe singura cale de a se împotrivi statului. De aici, conceptul a fost transferat în discursul occidental mai întâi cu privire la societăţile nedemocratice sau la democraţiile emergente, iar apoi chiar cu referire la societăţile

1. Deşi în unele definiţii ale societăţii civile este inclusă şi familia.

occidentale, odată cu observarea unei implicări din ce în ce mai slabe a cetăţenilor în viaţa politică. Se consideră că revitalizarea ***s.c.*** va aduce cu sine şi o revitalizare a democraţiei (vezi Glasius, 2001).

Societate civilă şi democraţie

În cazul societăţilor nedemocratice sau al democraţiilor emergente, ***s.c.*** este tratată, în general, ca un oponent al statului totalitar, respectiv ca un înlocuitor al unui stat slab, corupt. Se consideră că, în aceste două situaţii, calea către un sistem democratic funcţional este trasată de preluarea anumitor funcţii ale instituţiilor statului de către ***s.c.*** şi producerea schimbării de jos în sus.

Totuşi, nu trebuie să credem că, dacă într-o societate sistemul politic democratic este funcţional, atunci importanţa ***s.c.*** scade ; dimpotrivă, o ***s.c.*** activă este nu numai un factor al bunei funcţionări a democraţiei (Putnam, 2001), ci şi un indicator al acesteia. Astfel, în analiza pe care o făceau asupra culturii civice, Almond şi Verba (1996) observau că, la nivel mondial, se putea vorbi despre o adevărată „explozie a participării”, cetăţeanului de rând fiindu-i acordată o importanţă din ce în ce mai mare, relevanţa lui pentru sistemul politic trecând mult dincolo de exprimarea votului. ***S.c.*** se transformă, astfel, în garant al democraţiei, devenind un fel de „câine de pază” al democraţiei în societăţile democratice.

Etzioni (2002) atrage însă atenţia că nu orice ***s.c.*** este şi funcţională, propunând sintagma de „societate bună”. Dacă în conceptul de ***s.c.*** este inclusă orice formă de asociere voluntară a oamenilor, chiar şi a celor criminale, în cel de „societate bună” sunt incluse doar grupările care promovează sau măcar sunt conforme cu valorile acceptate, în general, de către respectiva societate.

Conceptul în sine este controversat şi din alte puncte de vedere. Pe de o parte, se consideră că ar fi depăşit (dovadă fiind concepţia lui Etzioni, expusă mai sus) ; pe de altă parte, îi este reproşat caracterul de instrument de propagandă folosit de către politicienii occidentali. Keane (2003), făcând o analiză a discursului despre ***s.c.***, remarcă prezenţa conceptului, sub forme adaptate, şi în discursul politicienilor islamici, care aparţin unor guverne nedemocratice (în această situaţie fiind vorba despre o ***s.c.*** nesecularizată, care se manifestă sub forma unor asocieri ce nu pun în pericol puterea celor aflaţi la conducerea statului). Este vorba, în acest caz, de o folosire manipulatoare a sintagmei cu scopul de a abate atenţia de la probleme economice grave, însă acest fapt este un indicator al actualităţii discursului şi al felului în care este el perceput de către populaţie.

Societatea civilă – partener pentru dezvoltare

Recunoaşterea rolului ***s.c.*** în dezvoltarea socială şi economică este evidenţiată prin programele unor organisme internaţionale cum ar fi BM, ONU sau UE. Acest rol este vizibil în cazul societăţilor în care instituţiile statului nu funcţionează corect, reprezentanţi ai ***s.c.*** constituindu-se în parteneri ai organizaţiilor internaţionale care li se adresează în vederea derulării unor programe şi proiecte de dezvoltare, în vederea generării dezvoltării

de jos în sus acolo unde nu este posibilă producerea ei de sus în jos, adică pornind de la instituţiile statului. În acest caz, partenerul căutat de către finanţatori sunt ONG-urile sau aşa-numitele Community Based Organizations („organizaţii comunitare").

Rolul ei nu trebuie neglijat însă nici în societăţile unde instituţiile de stat funcţionează şi sunt recunoscute ca legitime. În acest caz, ***s.c.*** poate deveni partener al statului în crearea bunăstării. Pe de o parte, ***s.c.*** este consultată atunci când sunt elaborate politicile publice, iar pe de altă parte, anumite segmente ale ***s.c.*** se constituie în furnizori de servicii sociale, fie compensând deficienţe ale politicilor publice în legătură cu anumite categorii secifice, fie în parteneriat cu statul.

Giddens (2001) consideră că ***s.c.*** are un rol important în ceea ce el numeşte „a treia cale" (spre deosebire de cele două soluţii pentru realizarea bunăstării, abordate până la momentul respectiv : neoliberalismul şi social-democraţia). Dacă neoliberalii susţin un rol minimal al statului şi o ***s.c.*** ce ar trebui lăsată să se dezvolte spontan, dacă social--democraţii văd ***s.c.*** ca fiind mai degrabă disfuncţională în ceea ce priveşte furnizarea de bunăstare, Giddens susţine că este necesară o „democratizare a democraţiei", un proces de sus în jos prin care statul să sprijine dezvoltarea ***s.c.*** prin parteneriate, stimularea iniţiativei locale şi revitalizarea comunităţilor. Este propusă, astfel, înlocuirea conceptului de *stat al bunăstării* cu cel de *societate a bunăstării*, în care statul şi ***s.c.*** ar trebui să lucreze împreună pentru crearea bunăstării, sprijinindu-se reciproc.

Ioana-Alexandra MIHAI

Statul bunăstării

Conceptul de **stat al bunăstării** (***s.b.***) şi cel de *capitalism* sunt adeseori prezentate ca aflându-se pe poziţii opuse. Dacă promotorii ideologiilor de stânga apreciază că organizarea capitalistă subminează dezvoltarea ***s.b.***, teoreticienii de dreapta subliniază efectele negative pe care un ***s.b.*** dezvoltat îl are asupra funcţionării eficiente a economiei. Pentru aceştia din urmă, măsurile destinate reducerii inegalităţii sociale alterează atât libertăţile individuale, cât şi capacitatea pieţei de a funcţiona şi de a aloca eficient resursele. Literatura de specialitate a lansat numeroase sintagme pentru a desemna influenţa negativă a măsurilor de protecţie socială : *ciocnirea dintre progres şi securitate* (Fisher, 1935, *apud* Esping-Andersen, 1994) sau *marele compromis dintre egalitate şi eficienţă* (Okun, 1975, *apud* Esping-Andersen, 1994). Dintr-o a treia perspectivă, ***s.b.*** este văzut ca un mijloc necesar de aplanare a inegalităţilor şi diferenţelor de clasă, constituindu-se într-un element important pentru menţinerea şi prezervarea capitalismului (Polanyi, 1944). Dincolo de polemicile pe care le provoacă, incepând cu secolul XX, ***s.b.*** rămâne o formă de guvernare cu un mare impact asupra lumii occidentale.

Definirea şi componentele statului bunăstării

Orice încercare de definire a conceptului de ***s.b.*** trebuie să aibă în vedere legăturile acestuia cu măsurile de protecţie socială, în speţă cu politicile sociale. Se consideră, astfel, că, în timp ce politicile sociale se referă la măsuri care vizează acoperirea unor

riscuri sociale, pentru a se putea vorbi de un ***s.b.*** este nevoie de o implicare masivă a statelor în procesele de elaborare şi implementare a politicilor sociale. Esenţa ***s.b.*** este diferită de cea a politicii sociale, în măsura în care se referă la un model particular de construcţie instituţională (Esping-Andersen, 1994, p. 714). Dacă politicile sociale caracterizează o largă varietate de state, fie ele şi din categoria ţărilor Lumii a Treia, ***s.b.***, prin particularităţile pe care le instituie în relaţia piaţă-familie-stat, este caracteristic cu deosebire statelor capitaliste dezvoltate (Esping, Andersen, 1994). ***S.b.*** *desemnează statul capitalist (în special occidental) de după cel de-al doilea război mondial, care s-a constituit într-o modalitate specifică de guvernare pe baza consensului social, prin îmbinarea eficienţei sistemului economiei de piaţă cu solidaritatea socială şi umanismul politicilor sociale redistributive* (Preda, 2002c, p. 18). Gradul de instituţionalizare a responsabilităţii statului faţă de bunăstarea cetăţenilor diferenţiază statele care practică doar politici sociale de cele care au dezvoltat un ***s.b.*** Dat fiind faptul că în contextul de faţă ne vom referi cu precădere la spaţiul statelor capitaliste dezvoltate, vom atribui celor două sintagme – *politici sociale* şi ***s.b.*** – semnificaţii interşanjabile.

Ca şi componenţă, sintagma de ***s.b.*** se asociază, în principal, cu trei categorii de măsuri : 1. *transferuri monetare*, ce vizează securitatea veniturilor (pensii pentru vârstnici, alocaţii familiale, asistenţă socială, alocaţii de şomaj etc.) ; 2. *bunuri şi servicii nemonetare* (serviciile medicale, educaţia[1], dar şi cantină socială, hrană în şcoli, subvenţionarea locuinţei, servicii de îngrijire adresate categoriilor vulnerabile etc.) ; 3. diferite forme de reglementări care furnizează „standarde” în protecţia socială (legile privind salariul minim pe economie, siguranţa la locul de muncă, concediul anual obligatoriu, reglementări referitoare la protecţia copilului etc.).

Istoria statului bunăstării

Deşi cu rădăcini manifestate de timpuriu în istorie[2], ***s.b.***, ca mod de guvernare şi ca tip specific de societate, se consolidează începând cu secolul XX. Ideile economice dominante în epocă, alături de condiţiile socioeconomice şi de influenţa războaielor mondiale, sunt factorii care au contribuit decisiv la formarea sa.

---

1. Există o amplă controversă cu privire la includerea „educaţiei” între elementele componente ale ***s.b.*** Organizaţia pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică (OCDE) prezintă indicatorii privind cheltuielile cu educaţia, separat de cei privind cheltuielile cu celelalte tipuri de politici sociale. Pentru o prezentare extinsă a incompatibilităţii dintre educaţie şi ***s.b.***, vezi Wilensky, 2002. Prezentăm aici educaţia ca şi componentă a sistemului de politici sociale în vederea unei acoperiri cât mai largi a conceptului.
2. Una dintre primele măsuri care poate fi asemănată unei politici sociale este Legea săracilor, promulgată pentru prima dată în Anglia, la începutul secolului al XVII-lea. Un alt set de măsuri importante pentru contextul în care s-a dezvoltat ***s.b.*** sunt programele de asigurări sociale iniţiate de cancelarul Otto von Bismarck, în Germania, la sfârşitul secolului al XIX-lea. Ambele măsuri stau la baza unor politici sociale caracteristice ***s.b.*** modern (primele stau la baza programelor de asistenţă socială, în timp ce ultimele se regăsesc în programele moderne de asigurări sociale), dar prin efectele negative pe care le-a avut asupra beneficiarilor (este cazul Legii săracilor) sau prin scopul de manipulare şi control politic caruia i-au servit (este cazul asigurărilor sociale), aceste măsuri nu pot fi asimiliate politicilor sociale ce definesc ***s.b.***

Din punctul de vedere al ideilor economice dominante, începutul secolului XX a marcat trecerea de la ideologia liberalismului clasic la un curent ideologic care, deşi se apropia în mare măsură de liberalismul clasic, a adus o serie de noutăţi care vor marca istoria ideilor economice de după cel de-al doilea război mondial. Liberalismul clasic, interpretat prin prisma scrierilor economistului Adam Smith, promova ideea pieţei ca mecanism autoreglator, mână învizibilă care va sancţiona, corecta şi reechilibra raporturile dintre actorii economici. Mai mult decât atât, piaţa este văzută ca un furnizor echidistant de bunăstare, cel mai bun mijloc de eliminare a inegalităţilor şi a privilegiilor, în timp ce statul, prin influenţarea schimbului competitiv, crearea monopolurilor, protecţionism şi ineficienţă, încurajează diferenţele de clasă, inegalităţile şi privilegiile. Smith se opune, deci, oricărei intervenţii a statului în mecanismele economice. Poziţia sa este explicabilă dacă avem în vedere contextul în care acesta îşi elaborează teoria: „Pe alocuri, scrierile lui Smith seamănă cu cele ale lui Marx. (...) Nu întâmplător, acest gânditor şi-a exprimat opoziţia faţă de stat, momentele în care a scris acesta au fost caracterizate de privilegii absolutiste, protecţionism mercantilist şi persistenţa corupţiei” (Esping-Andersen, 1992, p. 124).

Ideile liberalismului clasic sunt puternic zdruncinate la mai mult de un secol de la momentul în care Smith îşi formulează teoria, odată cu criza economică care a debutat în anul 1929. Acesta este contextul în care economiştii chestionează valabilitatea preceptelor capitalismului de tip *laissez-faire* şi, în special, a ideii potrivit căreia piaţa elimină sărăcia şi asigură, în mod obligatoriu, bunăstare. Britanicul John Maynard Keynes este cel care prezintă[1] aceste idei, iar prin lucrările sale oferă bazele teoretice ale apariţiei şi dezvoltării ***s.b.*** Spre deosebire de Smith, Keynes nu vede piaţa ca pe o balanţă care se autoechilibrează, ci ca pe un elevator care poate urca sau coborî, în egală măsură. În mod evident, în timpul marii crize de la începutul anilor ’30, „elevatorul” se situa la un nivel foarte redus. În acest context, Keynes promovează ideea că statul trebuie să intervină pentru a creşte investiţiile şi pentru a asigura, astfel, trendul ascendent al pieţei. Introduce ideea ocupării totale, ca mijloc de creştere a veniturilor populaţiei, a cererii şi, pe cale de consecinţă, a ofertei de bunuri pe piaţă. *Ocuparea totală sau şomajul 0* vor deveni principii fundamentale ale guvernării statelor capitaliste în perioada postbelică. Înregistrând o largă acceptanţă în rândul statelor capitaliste, soluţiile propuse de Keynes au reprezentat cadrul teoretic care a legitimat apariţia şi dezvoltarea ***s.b.***

Implementarea principiilor keynesiene s-a asociat, în plan practic, cu o serie de condiţii materiale favorabile, făcând, astfel, posibilă era de aur a ***s.b.*** În lucrarea *European Welfare Policy-squaring the welfare circle* (1996), Vic George şi Peter Taylor-Gooby apreciază că atât factorii care privesc cererea de politici sociale, cât şi cei care privesc oferta de politici sociale au făcut posibilă dezvoltarea ***s.b.*** în perioada postbelică. Relevanţi pentru cererea de politici sociale sunt indicatorii demografici, rata şomajului şi patternul familial predominant.

Condiţiile demografice influenţează politicile sociale prin faptul că o anumită structură demografică a societăţii va determina o anumită orientare şi dimensionare a fondurilor sociale, tocmai în funcţie de nevoile specifice diferitelor categorii de vârstă. În general,

1. Fără a contesta impactul major al teoriei keynesiene, economistul american Robert L. Heilbroner subliniază faptul că o parte a elementelor teoriei sunt o reflectare a ceea ce se discuta şi aplica deja în epocă (Heilbroner, 2005).

aspectul problematic pe care factorii demografici îl au pentru politicile sociale este legat de dependenţa pe care populaţia care nu se mai află la vârsta activă din punct de vedere ocupaţional o manifestă faţă de stat. Perioada postbelică a înregistrat, pentru majoritatea statelor, rate ale fertilităţii, în general, ridicate (este bine cunoscut fenomenul *baby-boom*) şi o speranţă de viaţă la naştere relativ scăzută. Această situaţie s-a reflectat într-o pondere scăzută a persoanelor în vârstă în totalul populaţiei şi, deci, într-un raport de dependenţă economică care avantaja bugetul destinat politicilor de redistribuire a bunăstării.

În categoria condiţiilor care au făcut posibilă o ofertă generoasă de politici sociale se încadrează rata creşterii economice şi rata inflaţiei. Ca urmare a *boom*-ului economic specific anilor postbelici, statele occidentale înregistrează creşteri economice semnificative. În plus, în aceeaşi perioadă, rata inflaţiei s-a situat la niveluri scăzute, în timp ce deficitul bugetar nu era considerat o problemă din perspectiva politicilor economice ale vremii. Valorile acestor indicatori relevanţi pentru cererea şi oferta de politici sociale se înregistrează pe fondul unei puternice susţineri, nu numai din partea economiştilor (aşa cum am arătat în prima parte a studiului), ci şi din partea opiniei publice. În virtutea necesităţii de a se evita cu orice preţ reîntoarcerea la criza economică a anilor ’30, populaţia era dispusă să accepte rate crescute ale impozitării, cu atât mai mult cu cât o parte a statelor europene practicaseră impozitări crescute încă de pe vremea războaielor (Vic şi Taylor-Gooby, 1996). Pe acest fond, statele occidentale se orientează către promovarea unor măsuri care acopereau nevoi sociale din ce în ce mai variate şi un public beneficiar din ce în ce mai numeros.

Situaţia se schimbă începând cu a doua jumătate a anilor ’70, odată cu criza petrolului, în care au fost angrenate statele la nivel internaţional. Consecinţele negative pe care criza petrolului le-a avut în plan economic au fost însoţite şi înfluenţate totodată de creşterea presiunilor pentru acoperirea nevoilor sociale venite din partea unei populaţii cu obişnuinţe şi aşteptări înalte în privinţa protecţiei sociale oferite de către stat. În primul rând, segmentul personelor active neocupate înregistrează ponderi din ce în ce mai crescute în totalul populaţiei. Rata şomajului atinge, în perioada 1980-1993, cote maxime : în Spania, 18,9% ; în Italia, 10,8% ; în Marea Britanie 9,8% (***, OECD, www.oecd.org).

De asemenea, schimbarea structurii demografice a populaţiei, cu înclinarea balanţei în favoarea persoanelor în vârstă, dependente de sistemul de pensii, a condus la necesitatea creşterii bugetelor sociale, astfel încât să acopere nevoile acestui segment al populaţiei. Nevoi sociale crescute au rezultat şi ca urmare a schimbării patternului familiei, tendinţa evidentă a acestei perioade fiind creşterea numărului familiilor monoparentale, ca urmare a creşterii ratei divorţialităţii[1]. Vulnerabilitatea familiilor monoparentale în faţa pieţei şi a asigurării bunăstării pe cale privată a dus la creşterea cheltuielilor pentru programele sociale destinate acestora.

Un element comun care se poate constata la nivelul ***s.b.*** în această perioadă este tendinţa acestora de a-şi creşte, în mod constant, cheltuielile sociale. Această tendinţă începe să producă, la sfârşitul anilor ’70, o serie de îngrijorări în rândul opiniei publice

1. În perioada 1980-1999, statele europene înregistrează o amplificare spectaculoasă a acestui fenomen, ajungându-se la valori duble (de la 24,3 la 40,9, în cazul Franţei) sau chiar cvadruple, de la 3,7 la 12,5, în cazul Italiei (***, OECD, www.oecd.org).

(dat fiind faptul că un volum din ce în ce mai ridicat al cheltuielilor publice presupunea şi un volum din ce în ce mai ridicat al impozitării). Aceste îngrijorări, asociate cu consecinţele produse de criza anilor ’70, au alimentat şi constituit punctul de pornire al unui adevărat reviriment al teoriilor economice de sorginte liberală. Marile crize economice şi financiare din anii ’70-’80 sunt considerate de către autorii preocupaţi de evoluţia ***s.b.*** ca începutul decăderii acestuia, a scăderii capacităţii de a face faţă problemelor nou apărute pe scena economică şi socială. Extinderea funcţiilor de protecţie socială a statului s-a tradus, în opinia acestora, printr-o creştere a cheltuielilor publice, indeosebi a celor cu destinaţie socială, într-un ritm superior aceluia al creşterii PIB. Crizei financiare căreia ***s.b.*** de influenţă keynesiană a trebuit să-i facă faţă i s-a adăugat şi criza manifestată ca *o evidenţă a ineficienţei **s.b.*** (Zamfir, 1995, p. 378). Criza de legitimitate ţine, în opinia lui Pierre Rosanvallon, de performanţele în descreştere ale intervenţiilor publice, de caracterul lor precar sau antiredistributiv şi de dezvoltarea efectelor lor perverse, precum dificultăţile de folosire a forţei de muncă. Totodată, caracterul anonim, masiv şi centralizat al intervenţiei statului, ca şi renaşterea unor valori, precum autonomia individului, sunt considerate, în egală măsură, drept cauze majore ale crizei de legitimitate, atribuită acestui tip de organizare a statului.

Sintetizate, criticile mişcării cunoscute sub denumirea de „Noua Dreaptă” se referă la două aspecte principale:

- Ratele ridicate ale cheltuielilor publice sufocă creşterea economică. Această consecinţă se datorează nivelurilor ridicate de impozitare, care au un efect demobilizant asupra forţei de muncă, asupra economiilor populaţiei şi asupra investiţiilor care asigură creşterea economică. De asemenea, asigurarea exagerată a bunăstării de către serviciile publice conduce, din perspectiva acestor analize, la o dezindustrializare şi la o scădere a productivităţii generale (Bacon şi Eltis, *apud* Vic şi Taylor-Gooby, 1996, p. 6).
- Supraîncărcarea statului cu responsabilităţi pe care nu reuşeşte să le îndeplinească eficient duce la o scădere a legitimităţii sale, scădere reflectată, în principal, de încrederea redusă pe care opinia publică o avea în guvern, în perioada anilor ’80. Capacitatea statului de a rezolva problemele legate de bunăstarea generală a indivizilor era interpretată în termeni negativi, considerându-se că statul este mai degrabă mare decât puternic, costă mult dar realizează puţin (Drucker, *apud* Vic şi Taylor-Gooby, 1996, p. 6).

Critici ale ***s.b.*** postbelic au venit inclusiv din partea reprezentanţilor ideologiei de stânga. Argumentul invocat cu preponderenţă ţinea de caracterul stigmatizant şi excesiv de controlant al statului, fapt care duce la creşterea dependenţei individului faţa de stat şi, deci, la o creştere dramatică a dominării individului de către reprezentaţii acestuia.

De asemenea, caracterul excesiv de birocratizat pe care ***s.b.*** l-a dobândit ca urmare a extinderii exagerate a ariilor de acţiune, ca şi folosirea aparatului de guvernare în scopul intereselor personale ale reprezentanţilor acestuia au fost critici provenite dinspre ideologiile de dreapta şi cele de stânga, în egală măsură.

În fine, dezaprobări vehemente la adresa intervenţiei statului în politicile economice şi sociale au venit inclusiv din partea opiniei publice, nemulţumită de impozitele prea mari aplicate salariilor. Opinia negativă la adresa ***s.b.*** apare nu numai la nivelul claselor sociale superioare, ci şi în rândul muncitorilor (consideraţi principalii beneficiari ai

politicilor ***s.b.***), care vedeau în piaţă sursa majoră a bunăstării individuale şi familiale. Acest fapt îi determină pe Vic George şi Peter Taylor-Gooby să afirme că *declinul **s.b.** este nu numai rezultatul problemelor curente, economice, ci şi rezultatul succeselor sale trecute* (Vic şi Taylor-Gooby, 1996, p. 5).

Modele de stat al bunăstării

Peter Baldwin (1996, p. 29), un analist proeminent al ***s.b.***, aprecia că *tipologizarea este cea mai limitată formă a demersului intelectual*. Plasarea tipologiilor la limita demersului ştiinţific se datorează subordonării acestora faţă de procesul de construcţie a teoriilor. În timp ce maturitatea ştiinţelor empirice ţine de capacitatea acestora de a formula teorii, construcţia tipologiilor rămâne apanajul ştiinţelor empirice aflate într-un stadiu incipient de dezvoltare. Tipologizarea ***s.b.*** se înscrie într-un demers weberian de construcţie a unor ideal-tipuri care, prin abstractizarea diversităţii fenomenelor, permit o înţelegere a particularităţilor şi a realităţilor ***s.b.*** Construirea tipologiilor presupune identificarea unor logici de organizare în jurul cărora se grupează statele, fiind considerate utile doar în măsura în care sunt elaborate ca un instrument pentru explicarea evoluţiei ***s.b.*** Începând cu cea de-a doua jumătate a secolului trecut, incercările de identificare a conţinutului ***s.b.***, de stabilire a diferenţelor şi deosebirilor dintre acestea abundă în literatura de specialitate. Primele încercări de tipologizare a ***s.b.*** s-au concentrat pe analiza efortului statului în direcţia redistribuirii bunăstării, ca indicator pentru acest efort utilizându-se ponderea cheltuielilor sociale în totalul PIB. Tipologia rezultată a fost una bipolară, statele fiind împărţite în ***s.b.*** dezvoltate[1] şi ***s.b.*** codaşe[2]. Evaluarea ***s.b.*** doar în funcţie de nivelul cheltuielor sociale a ridicat, totuşi, o serie de probleme legate de capacitatea indicatorului de a descrie complet şi corect diferenţele dintre statele occidentale. Un nivel ridicat al cheltuielilor sociale nu se asociază obligatoriu cu o generozitate crescută a programelor de securitate socială, ci poate reflecta costuri mari legate de aranjamentele şi practicile administrative. În plus, analizele bazate pe acest indicator spun foarte puţin despre conţinutul şi natura ***s.b.*** De exemplu, este important de ştiut care este gradul de acoperire al beneficiilor sociale, cine este publicul-ţintă sau care este modalitatea de alocare a lor. Aceste criterii stau la baza tipologiilor multipolare care au fost elaborate pentru a descrie ***s.b.*** începând cu a doua jumătate a anilor '70. În studiul de faţă ne oprim asupra uneia dintre cele mai citate şi dezbătute tipologii asupra ***s.b.*** – cea realizată de autorul suedez Gosta Esping-Andersen, la începutul anilor '90. În lucrarea *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Esping-Andersen grupează ***s.b.*** în funcţie de trei criterii :

- gradul de decomodificare în furnizarea serviciilor sociale (analizat prin măsura în care indivizii îşi pot procura bunuri, independent de participarea pe piaţă) ;
- impactul distribuţiei serviciilor şi ajutoarelor (analizat ca măsură în care sistemul de impozitare şi de ajutoare contribuie la reducerea sau, dimpotrivă, la creşterea inegalităţilor sociale) ;
- mixtura stat-piaţă în asigurarea pensiilor (Esping-Andersen, 1990).

1. În general, în această categorie au fost incluse statele europene, cu excepţia Marii Britanii.
2. SUA este exemplul cel mai frecvent invocat pentru a desemna această categorie.

Conform acestei logici de grupare, ţările scandinave formează *modelul social-democrat*, a cărui caracteristică principală este orientarea statului către reducerea inegalităţilor şi a diferenţelor de venit. În cazul acestor ţări, sistemele de securitate socială sunt generoase, indivizii fiind îndreptăţiţi, în baza cetăţeniei, la beneficii sociale pentru o gamă largă de riscuri. Ocuparea este obiectivul principal al acestor politici, motiv pentru care statul este văzut ca un actor important în crearea şi asigurarea de locuri de muncă. O preocupare specială este faţă de implicarea femeilor în piaţa muncii, statele scandinave având cea mai ridicată rată de ocupare în rândul femeilor.

În cazul ţărilor anglo-saxone (Marea Britanie, SUA, Irlanda, Australia), autorul identifică un model *liberal*, rezidualist. Sistemele de securitate socială sunt limitate, fiind adresate doar acelora care, pe baza testării mijloacelor, dovedesc că nu-şi pot acoperi nevoile din celelalte surse de bunăstare socială. Gradul de decomodificare a acestor societăţi este redus, piaţa fiind concepută ca principalul furnizor al bunăstării individului. Politicile liberale au destinaţia clară de reducere a costului sistemelor de securitate socială, prin aceasta asigurându-se cele mai scăzute rate de impozitare din cadrul ţărilor membre ale UE.

În fine, cel de-al treilea model descris de autor este cel *conservator-corporatist*, specific Germaniei, Austriei, Franţei, Luxemburgului şi Belgiei. Ţările corporatiste sunt caracterizate prin scheme de asigurare a protecţiei sociale concepute şi adresate în funcţie de grupul ocupaţional de care aparţine individul. Reducerea inegalităţilor de venit prezentă în politicile scandinave este mai puţin importantă aici, sistemul de protecţie socială prezervând inegalitatea de pe piaţa muncii. Legătura dintre contribuţiile la asigurări sociale şi beneficiile primite devine, astfel, motorul acestor sisteme de protecţie socială. Ca urmare a orientării statelor corporatiste către asigurarea bunăstării prin muncă sau prin beneficii asociate acesteia (alocaţii de şomaj generoase), este explicabilă dimensiunea relativ redusă a programelor destinate asistenţei sociale. Spre deosebire de ţările social-democrate, modelul corporatist implică o angajare mai redusă a femeilor pe piaţa muncii, acestea fiind încurajate, în virtutea tradiţiei, să rămână în cadrul gospodăriei (Esping-Andersen, 1990).

Deşi a marcat literatura asupra ***s.b.*** din ultimul deceniu al secolului trecut, tipologia propusă de Esping-Andersen a stârnit numeroase critici legate, în special, de metodologia utilizată. O primă critică vizează faptul că tipologia sa nu acoperă statele sudice ale Europei : Grecia, Spania, Portugalia. Maurizio Ferrera grupează aceste state într-un model nou, caracterizat, în principal, printr-o precaritate a dezvoltării sistemelor de securitate socială (Ferrera, 1996). Metodologia folosită de Esping-Andersen este chestionată şi de către autorul australian Francis Castles, care critică încadrarea Australiei şi a Noii Zeelande în categoria ţărilor liberale. Faptul că, în bugetul cheltuielilor sociale, programele cu cea mai mare pondere sunt cele de asistenţă socială[1] nu justifică încadrarea acestora în modelul liberal de ***s.b.***, Australia şi Noua Zeelandă se încadrează, în opinia lui Castles, într-un model diferit de cele propuse de Esping-Andersen. Securitatea socială este oferită aici nu prin programele specifice ţărilor europene, ci prin piaţă. ***S.b.*** este unul bazat pe câştiguri salariale[2], având o funcţie importantă pentru protecţia angajaţilor şi a veniturilor acestora (Castles, 1993).

1. Este vorba de indicatorul folosit de Esping-Andersen.
2. Castles propune sintagma de *wage-earners welfare state*.

Fundamentate pe construirea de ideal-tipuri, tipologiile ***s.b.*** prezintă avantajul acoperirii unei largi diversităţi de manifestări, dar au, în acelaşi timp, dezavantajul îndepărtării de particularităţile şi de formele hibride pe care ***s.b.*** le prezintă în realitate.

Statul bunăstării şi globalizarea

Alături de colapsul alternativei socialiste şi de declinul relativ al statului-naţiune, globalizarea capitalului este, în opinia lui Ramesh Mishra, un factor de importanţă majoră, „cea mai semnificativă şi dramatică schimbare în perspectiva statului bunăstării" (Mishra, 1999). În contextul liberei circulaţii a bunurilor şi capitalului, se discută astăzi despre globalizarea politicilor sociale.

O opinie larg acceptată în rândul teoreticienilor domeniului este aceea că deschiderea economiilor naţionale şi intrarea acestora în relaţiile de schimb globalizate determină o scădere a importanţei ***s.b.***, subminează ideologia protecţiei sociale şi legitimează inegalitatea. Astăzi, odată cu relativul declin al statului-naţiune, cheltuielile sociale scad, în condiţiile în care se apreciază că mai importante decât nivelul de trai al cetăţenilor sunt cheltuielile pe care statul este dator să le realizeze pe scena internaţională şi grija acestuia de a nu acumula datorii (Mishra, 1999, p. 18). Competiţia economică globală determină o scădere a costurilor prin scăderea impozitelor pentru a se asigura competitivitatea produselor. Reducerea impozitelor conduce la scăderea cheltuielilor sociale, în timp ce reducerea costurilor de producţie se reflectă în creşterea şomajului.

Această scădere a cheltuielilor sociale, ca şi acceptarea unei rate ridicate a şomajului, fenomene ce însoţesc procesul de globalizare a politicilor sociale, se asociază cu ideea revenirii la ideile liberale, keynesianismul încetând să mai fie o opţiune viabilă: „politicile keynesiene ale stimulării şi managementului economic ca şi procesul de creare de locuri de muncă în sectorul public au scăzut în intensitate în faţa globalizării" (Mishra, 1999, p. 147).

Deşi apreciază globalizarea ca un proces de importanţa majoră pentru politicile sociale actuale, Ramesh Mishra susţine, în acelaşi timp, ireversibilitatea prezenţei ***s.b.*** în lume. Există domenii precum educaţia, grija pentru ocupare, care constituie o responsabilitate importantă a guvernelor naţionale. „În timp ce capitalismul *laissez-faire*-ului a dus la criza anilor '30 urmată de un război mondial, iar socialismul de stat, la o tiranie politică şi eşec economic, capitalismul bunăstării (de tip *welfare state*) a menţinut o societate stabilă şi echilibrată, fiind, în acelaşi timp, cadrul pentru unele dintre cele mai bune trăsături ale modernităţii" (Mishra, 1999, p. 112).

Concluzia lui Mishra este că tocmai ordinea globală şi competitivitatea economică crescută solicită, din partea statului sau a sectorului public, un rol din ce în ce mai important în asigurarea protecţiei sociale.

Daniela PESCARU-URSE

Strategie

Termenul de **strategie** (***s.***) îşi are originile în domeniul militar. Primele referiri la ***s.*** sunt legate, mai degrabă, de rolul liderului armatei (*strategos* – general desemnat cu responsabilitatea coordonării trupelor). Sun Tzu (Giles, Lionel, 1910) este creditat în literatura domeniului cu prima abordare a ***s.*** Lucrarea sa (*The art of war*) prezintă elementele esenţiale ale strategiei confruntării militare, însă nu poate fi considerată o abordare sistematică a ***s.***, ci, mai degrabă, prezentarea unei opţiuni strategice (înfrângerea inamicului prin angajarea minimă a forţelor armate în lupta directă). Karl Von Clausewitz (1943), în *On War*, lucrare dedicată metodologiei conflictelor militare, aduce poate cea mai importantă contribuţie analizei ***s.*** Clausewitz considera că războiul reprezintă mai mult decât simpla confruntare a unor forţe armate. Formularea unui scop al războiului presupune conturarea unei ***s.*** căreia trebuie să i se subsumeze deciziile majore care, de cele mai multe ori, exced cadrul militar şi pot afecta semnificativ populaţia ţărilor implicate, economia sau sistemul politic. Toate aceste decizii sunt modelate de ***s.***, care se defineşte ca utilizarea confruntării pentru a atinge obiectivul războiului. Rolul liderului este, de asemenea, esenţial la Clausewitz care consideră că marii strategi au reuşit nu numai pentru că au avut o bună ***s.***, ci şi pentru că au dovedit viziune în alegerea opţiunilor strategice adecvate[1]. Clausewitz a influenţat semnificativ abordările ulterioare (Ansoff, 1965 ; Andrews, 1971) prin analogiile create în domeniile în care au fost dezvoltate abordări teoretice ale ***s.*** (managementul afacerilor sau al organizaţiilor). De altfel, termenul de ***s.*** sau conceptele asociate acestuia au fost adoptate rapid în diverse domenii. Andrew S. Gordon (2004) a identificat 998 de concepte şi 372 de reprezentări ale termenului de ***s.*** în 48 de domenii (militar, afaceri, relaţii interpersonale, artă, politică, sport etc.) şi, probabil, lista poate continua. Diversităţii domeniilor în care a fost adoptat conceptul i se adaugă şi larga utilizare, în special în managementul organizaţiilor sau cel al proiectelor/programelor.

Conceptul de ***s.*** a fost preluat în managementul afacerilor începând cu anii ’60, însă numai în spaţiul restrâns al planificării resurselor pentru a răspunde mai eficient evoluţiilor instabile pe piaţă. Începând cu anii ’80, succesul unor mari companii, în condiţiile unui mediu economic mai puţin favorabil, a constituit modelul de studiu în domeniul ***s.*** organizaţionale. În mare parte, succesul acestor companii s-a datorat inovaţiilor continue în domeniul producţiei şi al serviciilor (Whipp, 2001).

În ciuda trecutului şi a succesului impresionant, ***s.*** rămâne încă un concept vag definit. La nivelul percepţiei comune, termenul de ***s.*** acoperă o plajă largă de înţelesuri, uneori chiar contradictorii. ***S.***, gândirii strategice, viziunii strategice sau planului strategic li se atribuie, de cele mai multe ori, acelaşi conţinut, deşi sensul noţiunilor este total diferit. Cel mai frecvent, ***s.*** este confundată cu planul strategic. Însă, deşi cei doi termeni par a avea un conţinut comun, distincţia nefiind necesară, analiza celor două

---

1. Clausewitz însuşi este un bun exemplu al asumpţiei sale. Deşi lucrarea sa este una de bază în domeniul ***s.***, fiind unul dintre puţinii autori citaţi în majoritatea cărţilor de planificare strategică (nu doar în domeniul militar, ci şi în cel al managementului afacerilor), ca militar de carieră nu a reuşit niciodată să devină un lider.

concepte va explica într-o oarecare măsură şi eşecul planificării strategice la nivelul instituţiilor publice. În mare măsură, acesta se datorează tocmai întocmirii unui plan strategic fără a fi conturată o ***s.*** coerentă. De aceea, planificarea strategică trebuie privită în termeni de proces şi reprezintă operaţionalizarea unei ***s.*** Mintzberg (1987) propune cinci perspective ale ***s.***, care, deşi nu analizează elementele acesteia, îi diferenţiază clar conţinutul de cel al planului strategic. Astfel, ***s.*** poate fi :

– un plan, prin care este desemnat un curs prestabilit de acţiune. Perspectiva este una a viitorului, ***s.*** având rolul de a stabili ceea ce organizaţia va face pe termen mediu şi lung ;
– un pattern ce stabileşte o structură de acţiuni consistente în comportamentul organizaţional. Perspectiva este una a trecutului, identificarea ***s.*** fiind bazată pe modul în care a acţionat organizaţia şi cum şi-a definit rolul în baza deciziilor majore anterioare ;
– o poziţionare a organizaţiei, ce rezidă în mijloacele de identificare a locului pe care aceasta îl are în mediul său ;
– o perspectivă ce implică nu numai stabilirea unei poziţii, dar şi o anumită percepţie a realităţii ce se reflectă în acţiunile sale ;
– o schiţă sau un proiect ce constă într-o manevră menită să asigure depăşirea unui concurent sau oponent. Acest tip de ***s.***[1] dublează, de fapt, ***s.*** reală.

Mintzberg argumentează că ***s.*** apare în timp, pe măsură ce intenţiile se cristalizează în raport cu un mediu aflat într-o continuă schimbare. Astfel, organizaţia trebuie să înceapă cu o perspectivă asupra unei poziţii certe, sigure, care urmează să fie atinsă prin intermediul unui plan întocmit cu atenţie, cu rezultatele şi ***s.*** reflectate într-un model. Acest model referitor la decizii şi acţiuni defineşte ceea ce Mintzberg numea „strategie realizată" şi „strategie emergentă".

Nici literatura de specialitate nu excelează la capitolul definirii termenului, autorii preferând, mai degrabă, să critice definiţiile anterioare şi să ofere, la rândul lor, o definiţie pe care ei înşişi o apreciază ca fiind vulnerabilă. Însă, ca o caracteristică generală, definiţiile tind să accentueze un element sau altul al ***s.***

S. *este un plan general, formulat la nivel de scop, obiective generale şi principii*. Din această perspectivă, ***s.*** nu precizează succesiunea activităţilor şi a obiectivelor intermediare, necesare atingerii scopului sau a misiunii. Distincţia este importantă pentru că, adesea, ***s.*** se confundă cu planul strategic. ***S.*** nu are un conţinut structurat precum cel al planului strategic, accentul fiind pus pe definirea scopului, obiectivelor, principiilor şi regulilor care devin repere ale planurilor strategice : „Strategia, ca direcţie globală de acţiune, de formulare a principiilor care stau la baza opţiunii, nu conţine măsurile concrete, specificate în orizonturi de timp şi responsabilităţi" (Zamfir, 2005). Cu alte cuvinte, ***s.*** spune ce se va face, dar nu cum se va face. ***S.*** nu se conturează în urma planificării, ci stă la baza planului strategic şi asigură coerenţa internă a acestuia, influenţând semnificativ modul în care este implementat. Spre exemplu, definind principiile generale, în planificare, unele activităţi/obiective/termene vor deveni strategice prin aportul şi importanţa pe care le au în atingerea scopului şi a obiectivelor generale.

Strategia antisărăcie, adoptată în 1998 de Comisia Prezidenţială Antisărăcie, nu a fost operaţionalizată sub forma unui plan de acţiune, rămânând la nivelul de direcţie de

1. În cazul altor autori, acest tip de ***s.*** este numit „stratagemă".

acţiune şi principii ; *Planul antisărăcie şi de promovare a incluziunii sociale*, adoptat în 2002 de către Guvern, este o operaţionalizare a opţiunilor strategice ; *Raportul asupra obiectivelor mileniului trei*, promovat de PNUD şi realizat de fiecare ţară în parte, este un exemplu de plan de acţiune, doar cu obiective, subobiective şi ţinte de atins în orizonturi date de timp ; acest plan ar trebui să fie convertit în obiective de realizat de către instituţiile relevante : sănătate, educaţie, finanţe (Zamfir, 2005).

De aceea, o ***s.***, aparent admirabilă, nu are nici o valoare dacă nu se regăseşte într-un plan strategic. Într-un articol publicat în 2002, în *Harvard Business Review on Advances Strategy* (Eisenhardt şi Sull, 2002), într-o analiză a ***s.*** celor mai importante companii americane, ENRON era prezentată, alături de Yahoo, eBay sau AOL, ca o companie de succes, datorită ***s.*** adoptate. Însă, la data publicării articolului, compania intrase deja în procedurile de faliment, cu implicaţii de proporţii în economia SUA.

S. *este strâns legată de atribuţiile nivelelor decizionale*[1]. Aşa cum am arătat în secţiunea anterioară, rolul managerului în elaborarea şi coordonarea ***s.*** este esenţial. Deşi această caracteristică a ***s.*** este influenţată de abordările din domeniul economic şi, mai ales, cel militar, rolul conducerii instituţiilor publice rămâne unul determinant în formularea ***s.*** şi coordonarea procesului de planificare. Dincolo de atribuţiile şi răspunderile impuse de poziţia ocupată sau de actele normative, managerul poartă responsabilitatea articulării strategiei cu scopurile generale ale organizaţiei într-un întreg coerent. De asemenea, la nivelul conducerii sunt prezente competenţele necesare asumării deciziilor strategice în raport cu schimbările anticipate şi resursele disponibile.

S. *este elaborată pentru perioade mari de timp*. Deşi este elementul asupra căruia insistă cei mai mulţi autori, fiind avansate chiar şi estimări ale perioadelor de timp necesare implementării unui plan strategic (cel puţin 5 ani), ***s.*** ar trebui raportată, mai degrabă, la scopul acesteia. Cel mai bun exemplu, în acest caz, sunt ***s.*** electorale elaborate pentru perioade scurte de timp (care nu se confundă însă cu perioadele campaniilor electorale). Aşadar, elementul determinant al perioadei unei ***s.*** depinde în mare măsură de gradul în care sunt îndeplinite scopul şi obiectivele generale. O societate comercială aflată în stare iminentă de faliment nu îşi poate propune o ***s.*** pe termen de 5 sau 10 ani, având ca scop obţinerea statutului de lider de piaţă sau obţinerea unei anumite cote de piaţă. ***S.*** potrivită va avea ca scop salvarea şi redresarea scocietăţii într-o perioadă de timp concordantă cu termenele impuse de instanţele judecătoreşti sau autorităţile fiscale. Este evident că unele decizii pot fi subsumate unei viitoare ***s.*** valabile în cazul salvării de la faliment (de exemplu, măsuri de recâştigare a încrederii consumatorilor etc.).

La nivelul instituţiilor publice, perioada vizată de o ***s.*** este puternic influenţată de voinţa politică sau de incertitudinea disponibilităţii pe termen lung a resurselor necesare. Stabilirea unor termene intermediare în raport cu schimbările importante anticipate devin obligatorii pentru a asigura ***s.*** viabilitatea pe termen lung. În cazul *Planului antisărăcie şi de promovare a incluziunii sociale*, ***s.*** care a stat la baza acestuia a stabilit, ca termen strategic în implementarea planului, finalul perioadei de guvernare 2000-2004. Astfel, au fost anticipate schimbări ale viziunii noului guvern (indiferent de culoarea politică a acestuia) şi a voinţei sale de a continua implementarea planului.

1. „Teoretic, nu există ***s.*** bune. Strategiile bune sunt proaste. Şi strategiile proaste sunt bune. Totul depinde de cine le foloseşte." (Jack Trout)

PNAinc a propus un set de principii care să stea la baza politicii antisărăcie, un set de obiective strategice pe termen mediu/lung (2002-2012) şi un alt set pe termen scurt, pe perioada guvernări 2002-2004. Au fost identificate opt sectoare-cheie relevante pentru reducerea sărăciei şi pentru stabilirea grupurilor de lucru pentru fiecare sector (ocupare, educaţie, sănătate, locuire, copii, tineri, persoane cu handicap, romi) (www.caspis.ro).

Tipuri de strategii ale instituţiilor publice

În raport cu cel privat, sectorul public prezintă o serie de particularităţi în ceea ce priveşte utilizarea ***s.*** J. Mercer identifică trei tipuri de ***s.*** la nivelul instituţiilor publice : de dezvoltare, politice şi protective. Cu excepţia primului tip, ***s.*** instituţiilor publice nu sunt un produs exclusiv al capacităţii manageriale ale celor care conduc instituţiile. ***S.*** se cristalizează mai degrabă sub influenţa factorilor externi care modelează un anumit comportament organizaţional. Chiar şi ***s.*** de dezvoltare depind în mare măsură de factorii politici sau de modul în care sunt alocate resursele. De asemenea, cele trei tipuri de ***s.*** nu pot exista în forme pure, ci în combinaţii în care predominant este un anumit tip.

Strategiile de dezvoltare

Instituţia implementează acele ***s.*** care privesc îmbunătăţirea şi extinderea serviciilor, creşterea capacităţii instituţiei de a răspunde modificărilor factorilor externi. O astfel de ***s.*** îşi găseşte suportul într-un proces de planificare strategică şi are un scop şi un set de obiective generale bine definite. Un anumit tip de instituţie publică se poate dezvolta diferit în aceleaşi condiţii de reglementare legislativă şi bugetare. Spre exemplu, în sectorul de servicii de asistenţă socială de la nivel judeţean, o serie de acte normative au adus modificări importante la nivelul instituţiilor. Dacă în cele mai multe cazuri aceste modificări au fost aplicate la momentul intrării lor în vigoare sau la termenele-limită prevăzute, uneori cu disfuncţionalităţi în activitatea curentă sau conflicte la nivelul conducerii, au existat şi situaţii în care instituţiile au adoptat aceste modificări ca pe o etapă a dezvoltării. Direcţia de Asistenţă Socială Iaşi s-a format prin unificarea Direcţiei pentru Protecţia Copilului şi fosta instituţie pentru protecţia persoanelor cu handicap, cu mult timp înaintea celorlalte direcţii judeţene de asistenţă socială şi înaintea termenelor-limită pentru realizarea fuziunii. O astfel de opţiune strategică vizează dezvoltarea instituţională, şi nu doar răspunsul la unele obligaţii prevăzute de lege.

Strategiile politice

Sunt adoptate de instituţiile care depind de mediul politic şi au un caracter reactiv prin modul în care sunt adoptate deciziile majore. În această situaţie se află inclusiv instituţiile în care poziţiile managerilor nu sunt funcţii politice, o dovadă fiind schimbările masive în conducerea acestor instituţii, imediat după alegerile generale. Astfel, putem distinge două tipuri de ***s.*** politice :

a) Conducerea este preluată de un manager numit politic, care va subordona deciziile sale viziunii decidenţilor politici care l-au propus/impus în funcţie.

b) Managerul se menţine în funcţie indiferent de culoarea politică a decidenţilor, însă îşi adaptează deciziile majore în funcţie de priorităţile acestora.

Strategiile protective

Instituţia este vulnerabilă şi nu are resurse suficiente pentru a răspunde factorilor externi. Migraţia primarilor de la un partid la altul poate fi un element al unei astfel de ***s.*** De cele mai multe ori, dincolo de interesele personale ale aleşilor locali, mutarea este justificată de faptul că, aderând la un partid aflat la putere, primăria va avea şanse mai mari de a obţine fonduri pentru proiectele locale.

Adesea ignorată în instituţiile publice, fiind percepută doar ca un document al cărui scop este de a răspunde unor cerinţe formulate de nivele ierarhice superioare, rolul ***s.*** este esenţial nu doar ca pur instrument organizaţional. Elaborarea unei ***s.*** poate favoriza procese de învăţare organizaţională, de creştere a capacităţii instituţiei de a cunoaşte schimbările mediului în care operează şi de a elabora modalităţi de răspuns adecvate.

Daniel ARPINTE

Strategii antisărăcie

O **strategie** (vezi *strategie*) **antisărăcie** (***s.a.***) reprezintă un mod de planificare unitară a unui ansamblu de programe, măsuri şi acţiuni orientate în mod sistematic către susţinerea persoanelor şi familiilor sărace, în vederea asigurării unui nivel de trai mai ridicat. Conceptul se suprapune parţial cu ansamblul politicilor sociale derulate în beneficiul săracilor, la care se adaugă componenta planificării integrate a acestora. O ***s.a.*** este intersectorială, promovând obiective pe toate planurile : ocupare, locuire, sănătate, educaţie, protecţie a familiei şi copilului, protecţie socială a categoriilor defavorizate etc. Pentru a putea vorbi despre o ***s.a.*** este necesară angajarea sistemului public la nivelul conceperii şi derulării ei, însă pot fi circumscrise şi acţiunile actorilor nonguvernamentali. În principiu, o strategie funcţională trebuie să beneficieze de resurse şi să îşi propună obiective în raport cu acestea, să fie operaţionalizată într-un plan de acţiune care să ofere măsuri detaliate şi să precizeze cum va fi realizată monitorizarea progresului către atingerea obiectivelor.

Instrumentele unei ***s.a.*** sunt :

- *la nivel legislativ* : totalitatea reglementărilor care privesc drepturile şi măsurile de suport pentru persoanele aflate în nevoie ;
- *sistemul de prestaţii în bani şi în natură* : sistemul de ajutor social, alte alocaţii şi beneficii (alocaţii pentru chirie, subvenţii pentru utilităţi), cantine sociale, alte ajutoare în bunuri şi servicii ;
- *sistemul fiscal* : redistribuirea pe verticală sau pe orizontală ; reduceri de impozite ;
- *sistemul de asistenţă socială* : beneficii în bani, în natură, în servicii pentru familiile sărace, familii cu probleme, în general ;
- *servicii sociale* : învăţământ şi asistenţă medicală gratuite.

În ultimul timp se vorbeşte (de exemplu, Ravaillon, 2004) despre o *creştere economică în beneficiul săracilor* : o dezvoltare a economiei care să favorizeze distribuirea rezultatelor creşterii economice cât mai accentuat în direcţia persoanelor sărace. Majoritatea guvernelor lumii dezvoltă strategii şi programe antisărăcie. Cele mai multe dintre aceste strategii, în special în cazul ţărilor cu un nivel scăzut de dezvoltare, sunt stimulate de intervenţia organizaţiilor internaţionale în calitate de donor, dar există şi ţări care au promovat strategii naţionale proprii.

Politicile de combatere a sărăciei au reprezentat unul dintre domeniile cele mai importante de articulare şi dezvoltare a sistemului de protecţie socială, a politicilor sociale, în general. Primele măsuri de politică socială au fost dezvoltate pentru susţinerea acestei categorii defavorizate. Astfel, Legea săracilor (*Poor Law Act*) din Marea Britanie, din anul 1601, din timpul reginei Elisabeta, reprezintă prima iniţiativă antisărăcie a statului. Acest act normativ prevedea obligaţia fiecărei parohii de a prelua responsabilitatea pentru proprii săraci şi acordarea de ajutor acestora în schimbul prestării unor munci în folosul comunităţii – cum le-am numi astăzi – din partea celor apţi de muncă, fiind remarcabilă asemănarea cu sistemul de acordare a ajutorului social din zilele noastre. La începutul secolului XX toate statele dezvoltate derulau programe de susţinere a săracilor.

Prima strategie de combatere a sărăciei poate fi considerată cea iniţiată în Marea Britanie după cel de-al doilea război mondial, prin raportul Beveridge, care declara sărăcia drept unul dintre cei cinci „giganţi” (*lipsurile*, *boala*, *ignoranţa*, *mizeria*, *inactivitatea*) cu care toate statele bunăstării moderne se angajau să lupte.

Strategiile de reducere a sărăciei (PRSP – Poverty Reduction Strategy Papers) elaborate în ţările în curs de dezvoltare, asistate financiar de BM şi FMI, reprezintă, probabil, cel mai cunoscut tip de strategie de acest fel. Aceste strategii descriu politicile macroeconomice, structurale şi sociale (Klugman, 2002) şi sunt elaborate după o metodologie standardizată, fiind actualizate din trei în trei ani, cuprinzând secţiuni cu obiective din toate domeniile importante şi având inclus un sistem de monitorizare şi evaluare care permite elaborarea periodică de rapoarte de progres. Strategiile de reducere a sărăciei sunt acceptate de majoritatea celorlalţi donori internaţionali, iar în ţările unde se desfăşoară, acest proces constituie un cadru general în care sunt integrate alte strategii sectoriale iniţiate de guvernele respective.

Eradicarea sărăciei extreme reprezintă un obiectiv fundamental al strategiei globale a ONU de promovare a Obiectivelor de dezvoltare a mileniului, care îşi propune înjumătăţirea, până în 2015, a dimensiunilor acestui fenomen (***, United Nations, 2006).

La nivel UE, lupta împotriva sărăciei are loc în cadrul instituţional al strategiei de la Lisabona, având ca principale obiective promovarea ocupării şi a creşterii economice. Conceptul promovat nu este cel de *sărăcie*, ci de *incluziune socială* (vezi *incluziune socială*) ca deprivare şi sub alte aspecte decât cel economic.

Un exemplu de strategie de combatere a sărăciei la nivel naţional îl contituie strategia iniţiată în Marea Britanie odată cu instalarea guvernului laburist condus de Tony Blair, care şi-a luat angajamentul de combatere a sărăciei şi de eradicare a sărăciei copilului, termenul-limită fiind anul 2019. Anual, sunt publicate rapoarte de progres referitoare la implementarea strategiei sub titlul „Oportunităţi pentru toţi”, la implementarea strategiei şi la elaborarea rapoartelor de monitorizare participând toate departamentele guvernului Marii Britanii.

Strategii antisărăcie în România

În România, s-a acumulat o expertiză considerabilă în cercetarea fenomenului sărăciei, însă în prima fază a tranziţiei nu a fost elaborată o strategie de reducere a acesteia. În 1997, a fost elaborată o primă strategie pentru combaterea sărăciei. Elaborarea acestui document, sub coordonarea preşedinţiei României, nu a permis promovarea strategiei la nivel executiv, însă, cu acest prilej, au fost formulate, pentru prima dată, principiile politice sociale în domeniu. În 2002, urmărind modelul Planurilor Naţionale (NAPsincl) ale ţărilor membre UE, a fost elaborat Planul Naţional Antisărăcie şi de promovare a incluziunii sociale (PNAinc), aprobat prin hotărâre de guvern şi implementat, la nivel naţional, prin preluarea obiectivelor propuse în planurile sectoriale ale ministerelor (***, Guvernul României, 2002). Au fost elaborate planuri şi la nivel judeţean (PJAinc) care au preluat obiectivele prioritare la nivel naţional, ajustându-le în conformitate cu priorităţile locale şi completându-le cu obiective specifice. La sfârşitul anului 2004, au fost elaborate rapoarte de monitorizare la nivel naţional şi judeţean.

Constituirea CASPIS şi a Comisiilor Judeţene în perioada 2001-2006 a fost rezultatul unui proiect naţional cu suport extern (BM şi DFID), ca *anticipare* a participării României la metoda deschisă de coordonare a UE (vezi *incluziune socială*). Procesul de planificare strategică în domeniul combaterii sărăciei, deja iniţiat în România, a intrat în prima fază de parcurs comun cu politica de incluziune socială la nivel european, odată cu elaborarea de către guvern, alături de Comisia Europeană, a „Memorandumului Comun de Incluziune Socială" (Joint Iclusion Memorandum – JIM). JIM reprezintă o strategie prin care România a precizat care vor fi principalele obiective de protecţie şi incluziune socială odată cu integrarea sa în UE. În 2006, a fost elaborat, pe baza obiectivelor prefigurate în JIM, Raportul naţional strategic privind protecţia socială şi incluziunea socială, principalele domenii fiind incluziunea socială, pensiile, sănătatea şi îngrijirea pe termen lung.

România a elaborat primul Raport de ţară asupra Obiectivelor de dezvoltare a mileniului în 2004, devenind una dintre cele 191 de ţări participante la agenda globală a ONU pentru dezvoltare. Obiectivul-cadru al acestei strategii îl constituie reducerea sărăciei severe, fiind completat de o serie de obiective mai specifice, cum ar fi creşterea ratei de absolvire în învăţământul obligatoriu sau îmbunătăţirea sănătăţii materne.

În condiţiile lipsei, iniţial, şi a lipsei de asumare în sistem, ulterior, a ***s.a.***, programele cu rol de combatere a sărăciei s-au dezvoltat adesea cu întârziere şi cu dificultăţi în privinţa modului în care au fost proiectate. În primii ani de după 1989, nu a existat un program specific de combatere a sărăciei, în ciuda creşterii dimensiunilor fenomenului şi a accentuării inegalităţii sociale. În 1995, a fost instituită o primă variantă a sistemului de ajutor social, însă precaritatea aranjamentelor instituţionale (finanţarea exclusiv de la bugetul autorităţilor locale) a condus la o blocare treptată a sistemului (în 2001, doar 5% dintre primării mai acordau acest transfer). În 2001, s-a instituit VMG ca formă direcţionată, bazată pe testarea mijloacelor, de sprijin financiar pentru familiile cele mai sărace. Acordarea ajutorului social, ca diferenţă dintre veniturile disponibile din orice sursă ale familiei şi valoarea pragului, este condiţionată de prestarea unor activităţi în serviciul comunităţii locale. Ajutorul este cofinanţat, cea mai mare parte a resurselor provenind de la bugetul central, acestea fiind completate cu contribuţia bugetelor locale.

Diferitele evaluări ale acordării VMG au evidenţiat focalizarea bună a acestuia şi impactul pozitiv asupra sărăciei severe (vezi *excluziune socială* şi *sărăcie*).

La nivel conceptual, ultimii ani au marcat deplasarea accentului dinspre combaterea sărăciei, ca lipsă de resurse economice, înspre combaterea excluziunii sociale, înţeleasă ca fenomen multidimensional, de lipsă a accesului la diferitele servicii sociale (vezi *sărăcie* şi *incluziune socială*). Această deplasare de accent a impus abordarea politicilor sociale într-un cadru mai comprehensiv, în care transferurile sociale să fie completate cu reforma seviciilor sociale (educaţie, sănătate) şi construirea unui sistem naţional de servicii de asistenţă socială. Alocaţiile pentru familie şi pentru copii reprezintă o altă componentă a sistemului de protecţie socială cu o contribuţie importantă la ameliorarea standardului de viaţă al populaţiei. Din 2004, s-a accentuat focalizarea alocaţiilor pentru familiile cu copii, prin introducerea formelor de suport bazat pe testarea mijloacelor pentru familiile monoparentale şi prin reconfigurarea alocaţiei pentru familiile cu mulţi copii. Până în 2006, aceste alocaţii au fost condiţionate de participarea şcolară a copiilor de vârstă corespunzătoare, experienţa dovedind eficienţa acestei măsuri eliminate ulterior. Ajutoarele pentru încălzire au constituit, în mod constant, o resursă importantă pentru standardul de viaţă al gospodăriilor vulnerabile în sezonul rece. În ultimii ani, s-au elaborat o serie de programe de dezvoltare comunitară (vezi *dezvoltare comunitară participativă*), focalizate în special pe mediul rural, pe populaţia de romi sau pe anumite zone defavorizate. FRDS, aflat sub autoritatea Guvernului României, coordonează metodologic acordarea de granturi comunităţilor rurale sărace şi grupurilor dezavantajate.

Cosmin BRICIU

Structură urbană

Prin sintagma de **structură urbană** (***s.u.***) înţelegem modul de aranjare şi utilizare a spaţiului urban. Majoritatea specialiştilor sunt de acord cu faptul că există câteva reguli care organizează şi dau sens elementelor care alcătuiesc spaţiile urbane. În cazul fiecărui oraş, întâlnim cartiere şi spaţii locative, spaţii destinate diferitelor activităţi economice, de comerţ, diferite tipuri de servicii, instituţii publice, administraţie, reţele de drumuri, transport de persoane şi de mărfuri, respectiv diferite tipuri de reţele comunicaţionale – elemente ale căror organizare şi aşezare este calculabilă şi previzibilă într-o oarecare măsură. Astfel, structura urbană nu poate fi privită ca una aleatorie, fiind determinată de structura geografică, concurenţa dintre diferiţi actori pentru spaţiile considerate mai bune, eficienţa utilizării spaţiului, compatibilitatea diferitelor funcţii sau, altfel spus, a activităţilor legate de un spaţiu anume, expansiunea activităţilor economice, respectiv eficienţa comunicării şi a transportului. Acea abordare care este preocupată în primul rând de descifrarea, descrierea şi teoretizarea elementelor şi regulilor care structurează spaţiul urban se numeşte *ecologie umană* sau *ecologie urbană*.

În continuare, vor fi prezentate succint patru teorii principale care tratează ***s.u.*** Primele trei teorii sunt strâns legate de teoria ecologiei umane clasice, formulată de membrii Şcolii Sociologice din Chicago, ultima fiind un model legat de teoriile postmoderne şi de aplicarea acestora în analiza ***s.u.*** Prima şcoală de sociologie centrată pe studierea oraşului

a fost Şcoala Sociologică din Chicago, formată în anii ’20 sub îndrumarea lui Albion Small. Membrii marcanţi ai Şcolii din Chicago au fost Robert E. Park, Ernest W. Burgess, Roderick D. McKenzie, Luis Wirth, Harvey Zorbaugh, William I. Thomas (pentru detalii, vezi Pásztor, 2006).

1. *Teoria cercurilor concentrice* (*concentric zone model*), formulată de Burgess, afirmă că aşezarea teritorială a diferitelor categorii sociale şi a diferitelor activităţi în oraş nu este aleatorie : oraşele se divid în diferite zone, delimitarea acestora fiind funcţională şi însoţită de o diferenţiere clară a structurii populaţiei rezidente. Structura oraşelor, în general, este asemănătoare unor cercuri concentrice, fiecare cerc delimitând o zonă precisă cu caracteristici specifice. Aceste cercuri se formează pe parcursul unui proces de *expansiune*, înţeles nu doar în sens geografic, ci şi sub aspectul mărimii populaţiei şi al infrastructurii (Burgess, 1973, pp. 148-149).

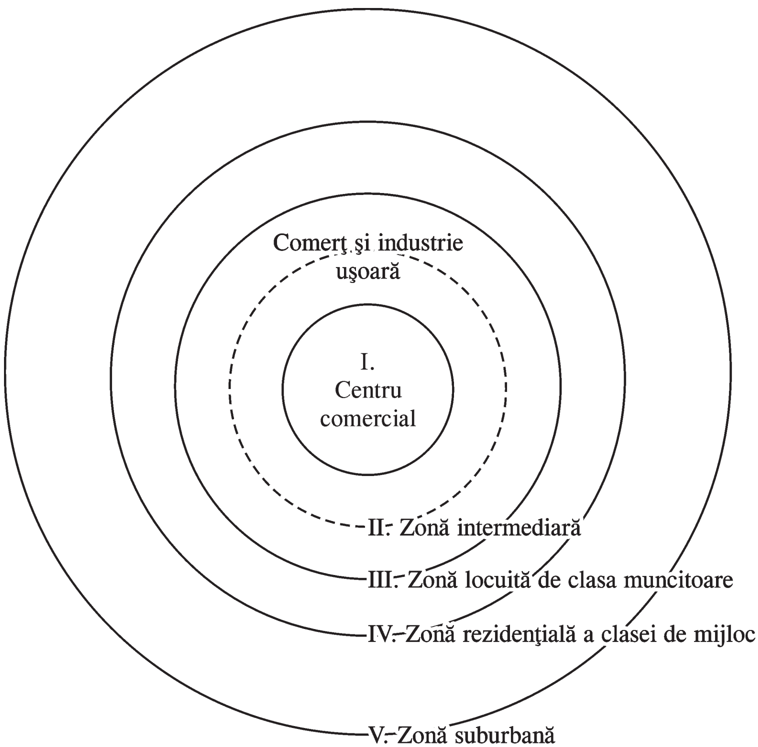


Figura 1. *Modelul cercurilor concentrice*

Sursa : Burgess, 1973, p. 150.

În centrul acestor cercuri concentrice se află *centrul comercial* (*Central Business District*), spaţiul unde se localizează marile instituţii economice şi financiare, dar şi magazinele, hotelurile, restaurantele luxoase. Aceasta este zona dens populată pe timpul zilei, rămânând nepopulată pe timpul nopţii, deoarece ponderea populaţiei rezidente este foarte scăzută. În imediata apropiere a centrului comercial se află *zona intermediară* (*inner city*). Această zonă este în tranziţie sub mai multe aspecte, însă în primul rând sub

aspect funcţional. Aceasta este zona locuinţelor închiriate, care se distrug datorită faptului că sunt spaţiul de locuit al categoriilor sărace, imigranţi, minorităţi etnice şi categorii cu venituri foarte mici (Burgess, 1973, pp. 151-156). Categoriile sociale mai înstărite părăsesc zona, locuinţele fiind preluate, de asemenea, de nou-veniţi şi săraci. Astfel, această zonă ajunge să fie locuită exclusiv de populaţia săracă. Drept urmare, se retrag şi unităţile economice, scade calitatea diferitelor servicii : a învăţământului, a îngrijirii medicale, scade nivelul siguranţă şi creşte din ce în ce mai mult cel al delincvenţei şi al criminalităţii.

Următoarea zonă este cea *rezidenţială a clasei muncitoare*, care încearcă să se retragă din zona intermediară, dar tinde să rămână cât mai aproape de centru, altfel spus, cât mai aproape de zona industrială, unde îşi au şi locurile de muncă.

Următoarea zonă este cea *rezidenţială a clasei de mijloc*, după aceasta urmând *zonele suburbane*.

După cum afirmă Burgess, poate fi observată o oarecare „fugă" (*running*) *din centru* spre zonele periferice, de preferinţă în cele urbane, oamenii încercând totuşi să rămână cât mai aproape de centru. Statutul economic a locuitorilor diferitelor zone este deci crescător dinspre centru spre limita oraşului, acolo unde se află zonele rezidenţiale ale clasei de sus. Cel mai adesea, problemele sociale, cum sunt criminalitatea, consumul de droguri, conflictele dintre diferitele grupuri, sunt observabile în apropierea centrului. Indicatorii utilizaţi în stabilirea diferitelor zone au fost preţul imobiliar, datele statistice privind numărul familiilor monoparentale, numărul familiilor nucleare, precum şi incidenţa delincvenţei şi criminalităţii (Burgess, 1973, p. 153).

Criticile formulate la adresa modelului cercurilor concentrice au fost de două tipuri. Prima categorie a acestora se referă în primul rând la forma modelului, susţinând că realităţile unui oraş nu permit formarea unor cercuri concentrice atât de perfecte. În rândul criticilor referitoare la forma modelului se plasează şi următoarele două modele de mai jos. O altă categorie a criticilor este aceea care pune la îndoială însăşi valabilitatea modelului. Având la bază diferite studii de caz, se demonstrează faptul că acest model descrie, în primul rând, structura oraşelor americane moderne. Sjoberg (1973) dovedeşte faptul că modelul nu este valabil în cazul oraşelor preindustriale, unde statutul social al locuitorilor oraşelor a scăzut de la centru spre periferie. La aceleaşi concluzii s-a ajuns şi prin studiile de caz ale lui Musil (1973), despre Praga, sau Chombart de Lauve (1976), despre Paris.

2. Revenind la prima categorie a criticilor modelului cercurilor concentrice, Homer Hoyt a fost primul care, drept alternativă, a formulat aşa-numitul *model sectorial* (*sector model*). Conform acestei teorii, structura oraşului nu este una asemănătoare cercurilor concentrice, oraşul divizându-se în sectoare (Hoyt, 1973, p. 176). Aceste sectoare nu au neapărat forma unui cerc, putând lua diferite forme, distanţându-se chiar până la periferia oraşului. Unele activităţi, cum ar fi, de exemplu, cea manufacturieră şi de desfacere, tind să se extindă şi în celelalte sectoare, fără să rămână concentrate în centrul oraşului. Astfel, forma oricărui oraş este cu mult mai neregulată decât sugerează Burgess. Denumirile diferitelor sectoare sunt preluate, în mare parte, din modelul lui Burgess, adăugându-se însă unul nou, cel al zonei industriale, aceasta fiind separată de centrul comercial. În schimb, acest model nu vorbeşte despre zona intermediară, în care sunt localizate *slum*-urile, ghetourile precum şi cartierele etnice. Elementul nou al acestei teorii este faptul să subliniază importanţa infrastructurii în formarea diferitelor sectoare.

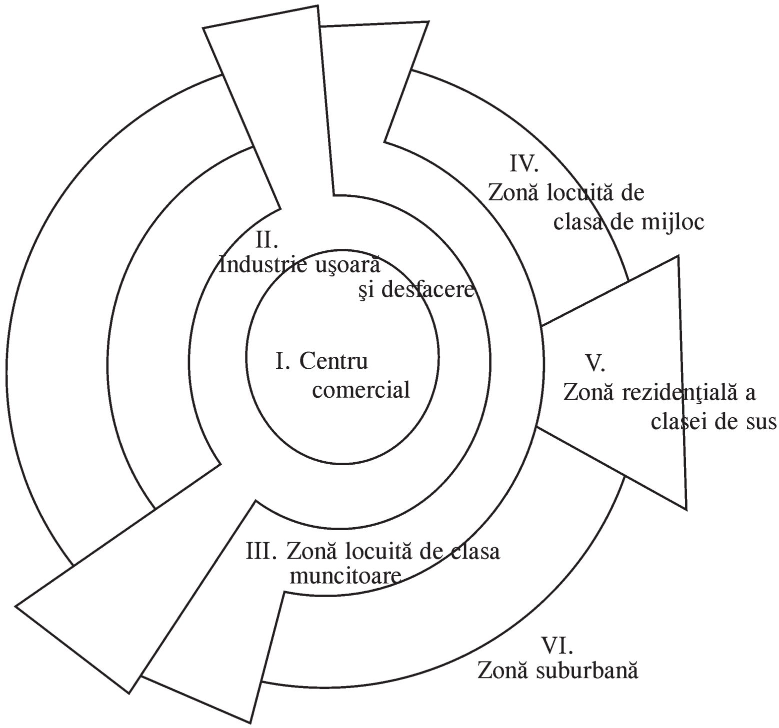


Figura 2. *Modelul sectorial al lui Hoyt*

Sursa: Gottdiener, 1994, p. 109.

Astfel, sectorul industrial se formează de-a lungul căii ferate, ca principală modalitate de transport, iar zonele rezidenţiale ale clasei superioare se formează de-a lungul principalelor artere care leagă diferitele sectoare ale oraşului. Elementul comun al celor două teorii este faptul că oraşul este văzut ca o singură unitate unde diferitele zone sau sectoare se grupează în jurul centrului, acesta având o funcţie economică.

3. O critică importantă a acestor teorii a apărut la mijlocul anilor ’40, fiind formulată de către Harris şi Ullman (1945), teoria lor fiind numită *teoria centrelor multiple* (*multiple nuclei cities*) (figura 3).

Conform acestei teorii, în fiecare oraş pot fi recunoscute mai multe centre cu funcţie economică şi/sau administrativă, în jurul cărora se organizează sectoare cu diferite funcţii. De asemenea, centrele nu doar se multiplică, ci se şi diferenţiază şi tind să devină monofuncţionale. Astfel, se pot delimita centre comerciale, centre administrative, centre turistice etc., delimitarea acestora datorându-se diferitelor condiţii necesare formării unui sector.

4. Ultimul model de structură urbană prezentat în acest studiu este cel numit *keno capitalism*, un model al oraşului postmodern, elaborat de către Michael Dear şi Steven Flusty (2002). În această teorie, cei doi autori sintetizează schimbările apărute în structura fizică a oraşelor postmoderne, demonstrând că economia postfordistă a schimbat total acea structură urbană pe care o regăsim în modelele ecologiste. Pentru o descriere a acestuia,

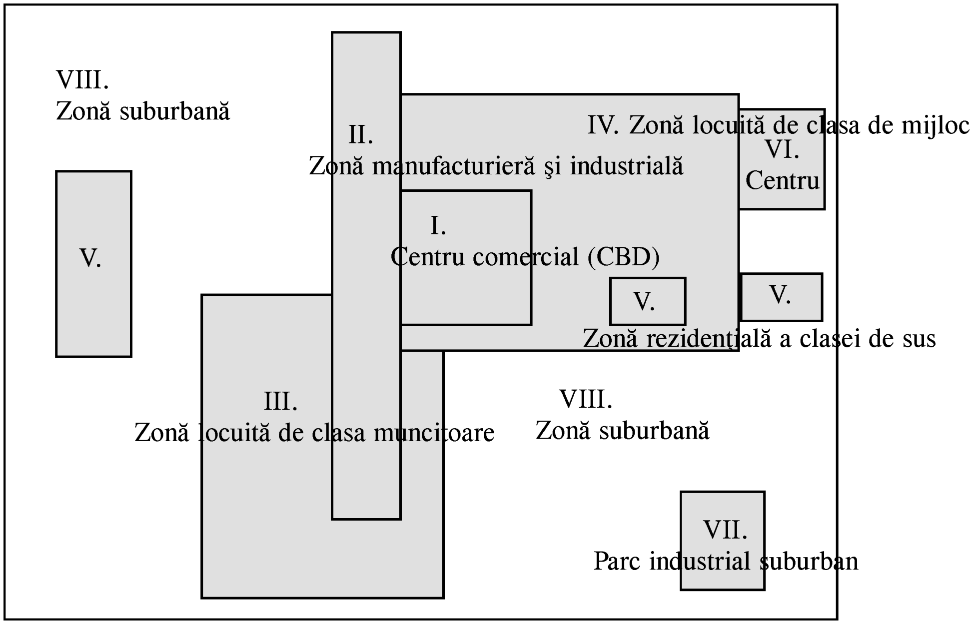


Figura 3. *Modelul centrelor multiple elaborat de Harris şi Ullman*

Sursa : Gottdiener, 1994, p. 110.

autorii utilizează metafora *keno capitalism*, ale cărei principale caracteristici sunt lipsa unui centru sau, mai exact, un centru dominat de periferie, existenţa relaţiilor globale alături de cele locale, stratificare socială fluidă, respectiv relocalizarea proceselor urbane. Toate acestea duc la o structură urbană fluidă şi mai haotică decât afirmă membrii şcolii din Chicago, numită, de către Dear şi Flutsy, „non-structură”.

O descriere a oraşului postmodern în comparaţie cu oraşul modern rezultă din caracteristicile schiţate în tabelul următor :

Tabelul nr. 1
Caracteristicile oraşului modern şi postmodern

Caracteristicile oraşului modern	Caracteristicile oraşului postmodern
Megastructuri – străzi spaţioase cu clădiri moderne, uriaşe, de beton şi sticlă.	Clădiri originale, estetice
Spaţii liniare şi monotone – suburbii foarte ample şi canioane urbane.	Faţade texturate, spectaculoase, bogat ornamentate constituind o atracţie pentru pietoni.
Ordine şi flexibilitate raţională.	Spaţii care trădează bogăţie, eleganţă şi stil.
Duritate şi opacitate – uniformitatea tipică a autostrăzii şi lipsa naturii.	Reconectare la localitate : reconstruire a identităţii istorice şi geografice.
Imagini seriale discontinue – asemenea imaginilor văzute din interiorul unui autoturism.	Distanţarea spaţiilor destinate autoturismelor şi pietonilor : redescoperirea spaţiului urban pietonal.

Sursa : Compilaţia autorului după Michael Dear şi Steven Flusty (2002).

În comparaţie cu raţionalitatea oraşelor moderne, definite în primul rând ca centre de producţie, în majoritatea cazurilor industriale, imaginea oraşelor postmoderne este mai sofisticată şi detaliată, în ele regăsindu-se diversitatea, multiculturalitatea şi eleganţa stilată. Conform acestei imagini, oraşul postmodern este unul dinamic şi eterogen, atât sub aspect social, cât şi sub aspect cultural. Această eterogenitate se formează însă din mici grupuri omogene, care trăiesc o viaţă izolată, pe propria „insuliţă” (suburbie). Structura ecologică clasică dispare, formându-se un colaj al diferitelor elemente şi culturi urbane (Dear, Flusty, 2002, p. 232).

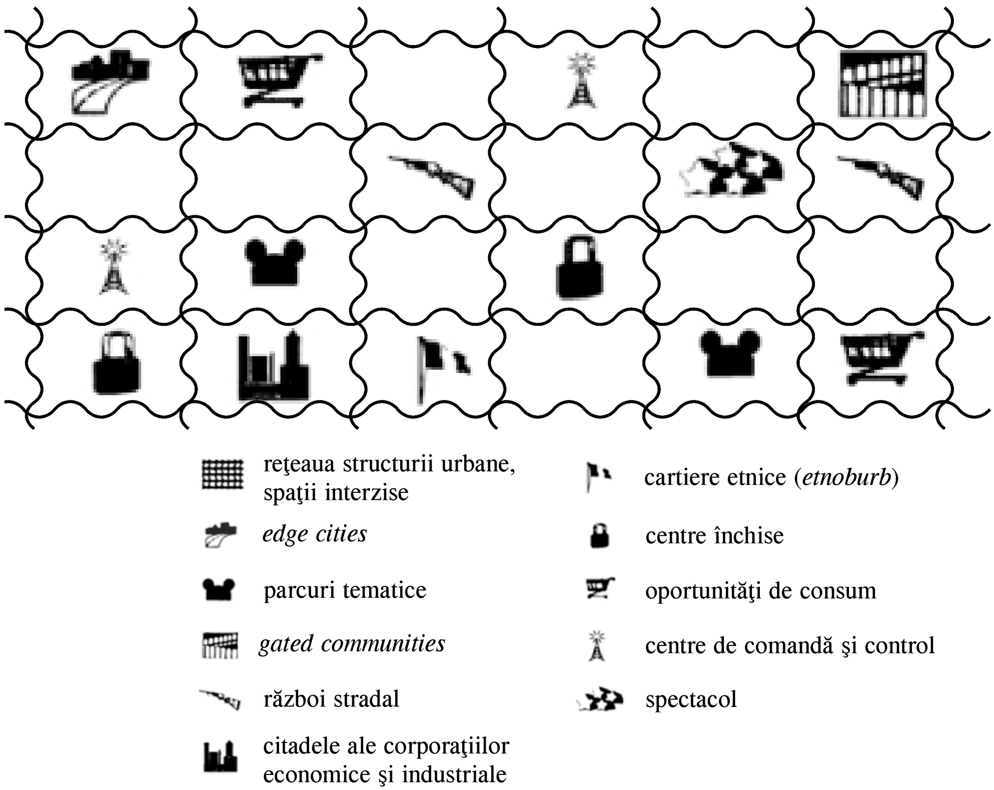


Figura 4. *Keno capitalism. Structura oraşului postmodern*

Sursa: Dear, Flusty, 2002, p. 231.

Noutatea acestui model constă, pe de o parte, în structura pe care o propune, iar pe de altă parte, în introducerea unor termeni şi elemente noi, cum sunt *edge cities*, respectiv *gated communities*, ca realităţi ale oraşelor mari de astăzi. Sintagma *edge cities* („oraşe de periferie”) se referă la acele spaţii din afara spaţiilor urbane tradiţionale, foste suburbii sau zone periferice semi-rurale, unde se concentrează comerţul, afacerile, consumul şi locaţiile pentru petrecerea timpului liber. Aceste forme urbane tind să devină modelul în care se realizează extinderea oraşelor.

În accepţiunea modernă, comunităţile închise (*gated communities*) sunt o formă a comunităţilor rezidenţiale, caracterizate prin perimetre închise asemeni unor fortificaţii,

unde se controlează intrarea (fie prin gardă de corp fie prin senzori electronici). În cazul acestor comunităţi, vom întâlni spaţii semipublice, comune membrilor comunităţii, şi interzise tuturor celorlaţi. Acestea pot fi strada sau un mic parc, în cazul comunităţilor mici, sau diferite locuri de petrecere a timpului liber, în cazul comunităţilor mai mari.

Toate aceste elemente atrag atenţia asupra unui nou fenomen al structurii urbane actuale, în care oraşul este din ce în ce mai segmentat şi exclusivist, unde trecerea dintr-o parte a oraşului în alta devine din ce în ce mai problematică.

Pásztor GYÖNGYI

Subdezvoltare

Conceptul de subdezvoltare. Istoric, definiţii şi clasificări. Ţări dezvoltate, subdezvoltate şi în curs de dezvoltare

În limbajul comun, **subdezvoltarea** (***s.***) defineşte o stare de anormalitate. Fie că priveşte indivizii sau colectivităţie, ***s.*** reprezintă definiţia unei stări a acestora, considerată inferioară în raport cu o stare-reper, apreciată ca normală pentru momentul/stadiul respectiv.

În ceea ce priveşte indivizii, ***s.*** vizează elemente de ordin fizic sau psihic.

În ceea ce priveşte ţările, chiar dacă perspectiva este una din ce în ce mai complexă, indicatorii de bază ai ***s.*** rămân, în continuare, cei economici. Aşadar, ţările sunt considerate subdezvoltate dacă sunt insuficient dezvoltate mai ales sub aspect economic.

Indicatorii economici, chiar dacă sunt acompaniaţi de alte tipuri de indicatori, reprezintă indicatorii de bază utilizaţi în caracterizarea ştiinţifică a ***s.***

Pe de altă parte, însuşi conceptul de dezvoltare economică este unul multidimensional, dezvoltarea economică reprezentând nu doar starea economiei la un moment dat, ci şi potenţialul acesteia, capacitatea de a genera şi susţine creşterea economică.

Iniţial, problematica dezvoltării sociale apare în ţările de la periferia imperiilor moderne, odată cu destrămarea acestora. Cucerirea independenţei de către ţări din America Latină şi, mai târziu, din Europa, a dus la apariţia unui număr important de state independente. Aceste state, conştientizând decalajul de dezvoltare pe care îl au faţă de ţările din centrul fostelor imperii, s-au angajat în programe de dezvoltare, mai mult sau mai puţin coerente, având drept ţel reducerea acestor diferenţe. Aflate la marginea imperiilor şi sub influenţa economică şi culturală a acestora, aceste ţări au avut „resurse şi forţe interne capabile să proiecteze un proces de diminuare a decalajului, (...) programele de dezvoltare apărând din interior, liderii politici căutând să organizeze acţiuni colective pentru realizarea lor” (Zamfir, 2006a, p. 13).

În ceea ce priveşte societatea românească, programele revoluţiei de la 1848 pornesc, în demersul lor de a realiza o strategie coerentă de dezvoltare a ţării, de la un diagnostic unitar şi neechivoc al situaţiei acesteia. Aşadar, la jumătatea secolului al XIX-lea, Principatele Române erau etichetate drept „întârziate cu două-trei secole faţă de Occidentul european, cu structuri sociale medievale şi cu o mentalitate arhaică, premodernă” (Larionescu, *apud* Zamfir, 2006a, p. 30).

Generaţia paşoptistă înţelege *dezvoltarea* ca *modernizare*, calea ce trebuie urmată în acest sens fiind, pe de o parte, atragerea de capital străin în vederea creării unei pieţe capitaliste, iar pe de altă parte, împrumutul cultural al instituţiilor, valorilor şi comportamentelor din ţările avansate. A doua jumătate a secolului al XIX-lea a reprezentat o perioadă de transformări radicale pentru societatea românească, transformări realizate cu ajutorul capitalurilor şi instituţiilor străine.

Începutul secoluiui XX reprezintă debutul unui proces de evaluare a rezultatului tuturor acestor transformări accelerate cărora le-a fost supusă societatea românească. Spre deosebire de elitele de la 1848, reprezentanţii elitei implicate în procesul de reevaluare şi rearticulare a modelului de dezvoltare a ţării din prima jumătate a secolului XX, nemaifiind presaţi de „imperativul *ieşirii din barbarie* şi intrării în lumea civilizată, ca înaintaşii lor, erau preocupaţi de o evaluare mai calmă, cuprinzătoare şi riguroasă a căii parcurse, pentru a imagina soluţii de viitor" (Larionescu, *apud* Zamfir, 2006a, p. 32).

Această nouă etapă în definirea coordonatelor dezvoltării ţării a beneficiat, ca şi cea iniţiată odată cu revoluţia paşoptistă, de contribuţia excepţională a unor personalităţi dedicate acestui proiect, personalităţi cu mare potenţial intelectual, ce au condus acţiunea de transformare socială care a culminat cu reforma promovată de Şcoala Sociologică de la Bucureşti.

Faţă de statele capabile de eforturi proprii de modernizare, o situaţie foarte diferită o prezintă aşa-numitele ţări din Lumea a Treia, lipsite de oportunităţi şi resurse interne şi, deci, incapabile de a iniţia un proces de dezvoltare.

În cazul acestor ţări, cronic subdezvoltate, diagnosticarea, ca atare, şi preocuparea pentru elaborarea de programe de dezvoltare apare ca urmare a conştientizării de către ţările dezvoltate a pericolului creşterii discrepanţelor între ţările bogate şi cele sărace, discrepanţe generatoare de tensiuni internaţionale în creştere, mai ales după cel de-al doilea război mondial.

Problema subdezvoltării apare, aşadar, ca problemă ce trebuie rezolvată cu necesitate, după încheierea celui de-al doilea război mondial. Un moment important în acest sens l-a reprezentat discursul de investire al preşedintelui Truman, din ianuarie 1949, discurs în cadrul căruia acesta anunţa celebrul punct IV, în care se preconiza sprijinirea ţărilor subdezvoltate.

Dacă problema de principiu a necesităţii acordării de asistenţă de către ţările dezvoltate în vederea depăşirii stării de subdezvoltare a aşa-numitelor „ţări din Lumea a Treia" a avut un ecou general favorabil în epocă, modul de repartizare a ţărilor în cele două categorii a generat inevitabile controverse între specialiştii în ştiinţe sociale.

Conferinţa de la Hot-Springs, din 1943, propunea o clasificare a ţărilor în baza criteriilor economico-demografice, după cum urmează:

- ţări industriale bogate, cu un venit naţional ridicat pe locuitor, categorie în care erau incluse ţări precum cele ale Europei Occidentale şi SUA;
- ţări agrare bogate, cu o densitate scăzută a populaţiei şi cu un venit naţional ridicat, precum Australia şi Noua Zeelandă;
- ţări agrare sărace, cu o densitate foarte ridicată a populaţiei – la acea dată, din această categorie făcând parte ţări din Asia, precum China sau India, dar şi din Europa, fiind citat exemplul Poloniei.

Chiar dacă acest tip de abordare, fragmentară şi oarecum vagă, a tipologizării statelor sub aspectul dezvoltării s-a rafinat odată cu dezvoltarea câmpului conceptual, *gradul de industrializare*, pe de o parte, şi *eficienţa activităţii agricole*, pe de altă parte, au rămas factori cu o mare putere de discriminare.

Printre aspectele relevante ale ***s.***, câteva au fost privilegiate în majoritatea abordărilor privind ***s.*** Între acestea, foarte importante rămân cele de ordin economic, precum *venitul naţional scăzut* şi *nivelul de industrializare scăzut*. Un argument în favoarea acestei realităţi este şi faptul că ţările dezvoltate au fost asimilate, timp de câteva decenii din a doua jumătate a secolului trecut, cu cele industrializate. ONU, într-o serie de studii iniţiate în 1957 („Etude sur la situation economique et sociale de l'Asie et du Pacifique"), serie dedicată situaţiei economice şi sociale din ţările Asiei şi Pacificului, împarte ţările în două mari categorii : *ţări industrializate* şi *ţări în curs de dezvoltare.*

Chiar dacă aceaste clasificări au cunoscut diverse nuanţe, o constantă a reprezentat-o localizarea geografică a statelor „celor mai subdezvoltate, între acestea aflându-se 28 de state din Africa subsahariană". Această listă (*cf.* Moldoveanu, 1991, p. 17.) cuprinde, în general, statele lipsite de materii prime de bază : Ciad, Niger, Etiopia, Mauritania, Senegal, Somalia, Uganda, Republica Centrafricană, Botswana etc.

O altă regiune ce cuprinde un număr important de ţări plasate de ONU pe lista celor mai subdezvoltate ţări este Asia de Sud-Est, cu ţări precum Afganistan, Bangladesh, Bouthan, Nepal, Laos.

Dacă, în ceea ce priveşte cazul ţărilor subsahariene, una dintre cauzele majore responsabile de adâncira discrepanţelor nu doar faţă de ţările dezvoltate, ci şi faţă de alte ţări slab dezvoltate din zonă, este lipsa cvasitotală a materiilor prime. În ceea ce priveşte cea de-a doua grupă de ţări, una dintre cauzele majore ale acestor discrepanţe este de ordin geografic : lipsa accesului la mare, caracteristică a patru dintre cele cinci ţări enumerate mai sus (ONU, 1980, p. 142).

De altfel, chiar dacă sintagmele „ţări subdezvoltate" şi „ţări în curs de dezvoltare" sunt utilizate în multe cazuri ca interşanjabile, ţări precum cele amintite mai sus continuă să fie numite „subdezvoltate", „ţări din Lumea a Treia" sau „ţări mai puţin dezvoltate", care nu pot fi, practic, considerate în curs de dezvoltare.

Ţările „în curs de dezvoltare", deşi sunt caracterizate de un venit naţional şi un standard de viaţă relativ reduse, deşi sensibil superioare celor „subdezvoltate", deţin, spre deosebire de cele din urmă, o infrastructură modernă şi o structură a activităţii economice, în care sectorul primar tinde să fie depăşit ca pondere de cel secundar şi terţiar cumulate.

Indicatori ai subdezvoltării

Odată cu rafinarea conceptului de ***s.***, tipologia ţărilor subdezvoltate devine mai nuanţată, într-o perspectivă multidisciplinară a abordării fenomenului ***s.***

Yves Lacoste, citat de Hossein Malek (Malek, 1992, p. 214) face, în cartea sa, *Ţările subdezvoltate*, o sinteză a simptomelor subdezvoltării, realizând o convergenţă a perspectivei economice, sociologice, demografice, politologice şi psihologice. Aceste simptome sunt :

- insuficienţa alimentară ;
- agricultura slab dezvoltată ;

- venitul naţional scăzut ;
- industrializarea redusă ;
- consumul scăzut de energie mecanică ;
- situaţia de subordonare economică ;
- sectorul comercial hipertrofiat ;
- structurile sociale înapoiate ;
- dezvoltarea slabă a claselor de mijloc ;
- integrarea naţională slabă ;
- predominanţa subocupării ;
- nivelul de industrializare scăzut ;
- natalitatea ridicată ;
- starea sanitară deficitară, chiar dacă în curs de ameliorare ;
- gradul scăzut de percepere a situaţiei.

Faţă de lista lui Lacoste, Claude Levi introduce două elemente noi : condiţia inferioară a femeii şi încadrarea în câmpul muncii a copiilor.

Aşadar, pe lângă criteriile deja amintite, de ordin economic şi demografic, a căror pondere în definirea subdezvoltării rămâne una relativ importantă, un loc aparte îl ocupă şi elementele ce caracterizează structura socială. Raportarea la indicatori precum gradul de dezvoltare a clasei de mijloc lărgeşte sfera de cuprindere a conceptului de subdezvoltare, ***s.*** socială reprezentând atât un efect al ***s.*** economice, cât şi o cauză ce întreţine spirala ***s.***

Pe de altă parte, definiţia situaţiei interne a statelor subdezvoltate este conectată cu poziţia de *state dominate* a acestora în spaţiul internaţional al relaţiilor de putere, dominaţie economică ce capătă forma dependenţei economice. La baza acestei dependenţe a ţărilor subdezvoltate stă fenomenul colonial, având drept consecinţă realitatea postcolonială.

Hossein Malek sintetizează această situaţie astfel : „ţările subdezvoltate sunt regiuni pe care ţările industriale le-au colonizat sau exploatat, ceea ce a determinat blocajul economiei lor, care s-a tradus în scăderea productivităţii (agricole şi artizanale), întreruperea dezvoltării lor, adâncirea sărăciei şi distorsiunea societăţilor” (Malek, 1992, p. 216) .

Concluzia autorului citat este că ţările subdezvoltate pot fi împărţite în două categorii : ţări colonizate şi ţări colonizabile.

Subdezvoltarea. Cauze şi factori

Modul în care este apreciată importanţa relativă a factorilor endogeni sau a celor exogeni, ca determinanţi ai ***s.***, generează două mari tipuri de abordări ale fenomenului ***s.***, având drept fundal teoretic teoriile modernizării, respectiv teoriile dependenţei (vezi *dezvoltare socială*).

Teoriile modernizării propun *paradigma dezvoltării ca modernizare*, după o schemă evoluţionistă. Conform acestei scheme, societăţile progresează de la stadiul tradiţional până la cel modern, ce reprezintă faza maturităţii lor. Rostow, citat de Ilie Bădescu (1996) , propune un model în care colectivităţile, în dezvoltarea lor, trec prin şase etape : societatea tradiţională, apariţia precondiţiilor creşterii, desprinderea, drumul spre maturitate, societatea de consum şi societatea postconsumeristă. Dacă societăţile tradiţionale sunt cele predominant agrare fiind caracterizate de o eficienţă scăzută a activităţii

agricole, progresul tehnic şi industrializarea fiind premisele „precondiţiilor creşterii". Un rol decisiv în *desprinderea* către modernitate îl are însă educaţia, care slăbeşte rezistenţa la schimbare a vechilor structuri. După cum remarcă Bogdan Voicu, în explicaţiile de acest tip „determinismul economic primează, iar doctrina sugerată este cea a unor politici de accentuare a industrializării, de raţionalizare a modurilor de producţie din agricultură, de stimulare a progresului tehnologic şi de investire în educaţie şi infrastructură" (Voicu, Pop, 2002, p. 263).

Perspectiva sociologică asupra modernizării introduce ca factori determinanţi ai acesteia, alături de cei economici, factorii sociali şi culturali. Weber, Parssons, Inkless explică diferenţele de dezvoltare economică dintre ţări prin diferenţele socioculturale dintre societăţi.

Dincolo de diferenţele de perspectivă asupra factorilor modernizării şi a modului lor de acţiune, teoriile modernizării converg către aceeaşi concluzie : ***s.*** reprezintă caracteristică comună a societăţilor ce se află într-o fază incipientă sau intermediară a drumului către modernitate, în contrast cu societăţile dezvoltate ce au atins această fază.

Teoriile dependenţei, dezvoltate de Frank, Cardossso sau Wallerstein, privilegiază în demersul lor explicativ factorii externi, ca determinanţi ai ***s.***, punând accentul pe relaţiile de putere neechilibrate şi inechitabile dintre state, relaţii ce generează şi întreţin decalajele dintre statele dezvoltate şi cele subdezvoltate.

Abordările mai noi ale fenomenului ***s.*** conferă o importanţă sporită stocului de capital social şi celui de capital uman, ca indicator al dezvoltării.

În ceea ce priveşte capitalul uman, operaţionalizat prin stocul de educaţie, importanţa educaţiei pentru dezvoltare ca *funcţie vitală a societăţii* a fost postulată încă din anii '60.

Eşecul unor instituţii, precum BM, în implementarea unor programe de dezvoltare a determinat o regândire a accentuării importanţei capitalului social ca precondiţie a aplicării cu succes a programelor de dezvoltare economică (vezi *dezvoltare comunitară participativă*).

Mihnea PREOTESI

T

Telecentru

Cea mai simplă definiţie a **telecentrului** (***t.***) este cea inclusă în *Dicţionarul Oxford* al limbii engleze, disponibil on-line : „un loc aflat, de regulă, în mediul rural, unde sunt disponibile, pentru uzul comunităţii, echipamente ICT (Information and Communications Technology), precum computerele". În spatele acestui loc (adesea o simplă încăpere într-o clădire, alteori o clădire întreagă), se află, în fapt, un instrument de dezvoltare comunitară şi socială, proiectat astfel încât să îmbine principii de dezvoltare participativă, integrare socială, dezvoltare a capitalului uman prin învăţarea de-a lungul întregii vieţi (*life long learning*), facilitarea dezvoltării economice, eliminarea disparităţilor regionale etc.

În cele urmează, vor fi prezentate principiile care guvernează ***t.*** ca agent al dezvoltării, vor fi punctate evoluţia istorică a ***t.*** în lume şi în România, alături de câteva aspecte legate de implementare, iar, în final, vor fi schiţate câteva posibile scenarii pentru evoluţia instrumentului respectiv.

Premise

Globalizarea implică, printre altele, o schimbare a sensului şi modului în care comunică oamenii. Pieţele globale, cultura globală au nevoie, pentru a se dezvolta, de un flux informaţional rapid, care să nu mai depindă, ca în trecut, de transporturi (Held *et al.*, 2004). Telecomunicaţiile, radioul, televiziunea şi, mai recent, Internetul, sunt factori activi de accelerare a schimbărilor sociale, care permit schimbul instantaneu de informaţie între puncte complet diferite ale globului, reducând, practic, distanţele la zero. Pentru Wellenius *et al.* (1993), telecomunicaţiile, facilitând accesul pe pieţe, reducând costurile, crescând productivitatea, „constituie nucleul şi furnizează infrastructura economiei informaţiei ca întreg".

Procesul globalizării afectează toate societăţile, în ansamblul lor, însă este prezent în grade diferite, variind atât de la o societate la alta, cât şi în interiorul acestora. Accesul la ICT este cu atât mai ridicat cu cât societatea/comunitatea este mai dezvoltată[1]. Absenţa sa constituie un factor de excluziune de la dezvoltare (Castells, 1996-1998 ; Mansell şi Wehn, 1998 ; Mansell *et al.*, 2002), chiar dacă, cel mai adesea, comunitatea/societatea

---

1. Excepţiile de la regulă sunt, în general, rare.

nu îl percepe ca atare. *Boom*-ul extraordinar cunoscut de Internet în a doua parte a anilor ’90 (Nadolu, 2004) l-a transformat într-o sursă importantă de promovare, respectiv limitare a dezvoltării pentru societăţile şi indivizii în afara fluxului contemporan al comunicării electronice.

Importanţa accesului la tehnologie este recunoscută şi prin interesul pe care i-l acordă organizaţiile internaţionale. O scurtă trecere în revistă evidenţiază ca exemple ale interesului deosebit pentru acest domeniu existenţa UN ITC Task Force, departamentul special creat în cadrul ONU, precum şi a indecşilor dedicaţi dezvoltării tehnologice proveniţi de la PNUD (Technology Achievement Index – propus în Human Development Report, 2001) sau Comisia Europeană (Summary Innovation Index, calculat anual, include în formula de calcul elemente precum accesul la Internet sau mărimea cheltuielilor în sectorul ICT raportate la PIB[1])

Viteza schimbării tehnologice din ultima jumătate de secol a condus la reconsiderarea perspectivei dată de *capitalul uman*, ca factor al dezvoltării[2]. Viziunea Şcolii de la Chicago, cea care a generat în anii ’50-’60 dezbaterea despre rolul capitalului uman în creşterea economică, era mai degrabă una statică, specifică modernităţii : învăţarea se oprea la un anumit nivel, plusurile ulterioare fiind date mai degrabă de experienţă sau abilităţi înnăscute. Treptat însă, atenţia s-a focalizat puternic asupra învăţării de-a lungul întregii vieţii. Tehnologiile se schimbă astăzi rapid. Pentru majoritatea ocupaţiilor, de exemplu, ultimii 10-15 ani au însemnat o reconsiderare substanţială a modului de abordare, prin introducerea computerului ca instrument obligatoriu de lucru. În acest context, absenţa deprinderilor de a utiliza tehnologia informatică poate constitui un handicap serios pentru integrarea pe piaţa muncii, pentru accesarea granturilor destinate dezvoltării comunitare, pentru accesul la informaţii vitale pentru dezvoltarea unor afaceri etc.

În fine, fără a fi exhaustiv, mai notez importanţa capitalului social în dezvoltarea socială. O politică de dezvoltare coerentă nu poate ignora rolul indivizilor ca agenţi catalizatori sau care pot împiedica implementarea politicii în cauză. *Dezvoltarea participativă* s-a impus în ultimele decenii ca şi concept-cheie pentru generarea sustenabilităţii creşterii, progresului.

Telecentrul ca agent al dezvoltării

Toate acestea se regăsesc în principiul implementării ***t***. ***T.*** reprezintă un instrument care promovează dezvoltarea participativă, servind nevoii de informare şi comunicare, contribuind la dezvoltarea economică, a capitalului uman şi a celui social.

În principiu, ***t.*** reprezintă un loc dotat cu computere, copiatoare, fax, imprimantă scanner, acces la Internet. Un personal minimal, adesea un singur operator, având cunoştinţe de bază în ceea ce priveşte utilizarea echipamentului disponibil, este cel care asigură funcţionarea. Locaţia ***t.*** este, de regulă, într-o încăpere/clădire uşor accesibilă comunităţii pe care o deserveşte. Membrii comunităţii au acces liber la serviciile oferite de ***t.***

1. Rapoartele anuale, începând cu 2001, sunt disponibile on-line în pagina dedicată de Comisia Europeană politicii inovării, la http : //trendchart.cordis.lu/.
2. Pentru discuţia despre rolul capitalului uman ca factor al dezvoltării, vezi Voicu (2005).

Aceste servicii răspund nevoilor fireşti de dezvoltare a comunităţii în cauză. Este vorba, în primul rând, de comunicare (acces la e-mail, fax, Internet), dar şi de training pentru a putea utiliza şi exploata maximal aceste instrumente de comunicare. Se adaugă accesul la copiator, important, de exemplu, în comunităţile sărace, atât în procesul şcolar, cât mai ales în viaţă de zi cu zi : membrii comunităţii sunt sprijiniţi, astfel, să îşi alcătuiască, de exemplu, dosare cu acte în duplicat, solicitate de servciile birocratice în situaţii diverse, cum ar fi accesarea unor beneficii sociale sau a unor credite.

Accesul la ICT este dublat, în cazul celor mai puţin educaţi, dar nu numai, de sprijin pentru înţelegerea şi exercitarea drepturilor lor. Operatorul ***t.*** poate acorda sprijin pentru completarea/întocmirea unor acte sau cereri, pentru a căuta pe Internet locuri de muncă sau orice altă informaţie utilă.

Un studiu realizat în câteva ***t.*** din Anglia (Ellen, 2000) observa că unul dintre scopurile principale pentru care membrii comunităţii accesau ***t.*** era acela de a utiliza computerul pentru procesare de text. Textele respective serveau, de regulă, pentru căutarea unui loc de muncă (CV-uri), alteori erau utilizate în procesul educaţional, în cadrul *life long learning*, alteori erau utilizate chiar în interes de afaceri, în IMM-uri.

În multe cazuri, dezvoltarea IMM-urilor suferă de pe urma absenţei unor echipamente ICT. Frecvenţa utilizării acestora (de exemplu faxul sau scannerul, ca şi, în unele situaţii, imprimanta, şi chiar computerul personal) nu justifică achiziţionarea. Pe de altă parte, dacă IMM-ul este localizat într-un sat izolat, accesul la astfel de echipament este greoi. ***T.*** poate veni în întâmpinarea acestei nevoi. Mai mult, el poate oferi comunităţii locale oportunitatea de a-şi identifica parteneri de afaceri, pieţe de desfacere, furnizori etc. prin intermediul Internetului. De altfel, unul dintre scopurile declarate ale primelor ***t.***, iniţiate în anii ’80 în Marea Britanie, era de a pune la dispoziţie o parte din baza materială ce poate facilita generarea de mici afaceri în comunităţile mai puţin dezvoltate. Tot Internetul, dar şi discuţiile care pot avea loc între cei prezenţi în ***t.***, pot juca rolul de incubator (generator) de idei de afaceri sau de dezvoltare comunitară.

Agroturismul poate beneficia mult de pe urma ***t.*** Accesul la informaţiile privind dorinţele potenţialilor clienţi, dar şi reclama la ce poate oferi comunitatea turiştilor interesaţi de agroturism sunt doar câteva dintre resursele pe care accesul la Internet le poate oferi. Se adaugă o potenţială sursă de finanţare a ***t.***, prin asigurarea, contra cost, a accesului turiştilor la servicii ICT.

Un ***t.*** care reuşeşte să atragă constant mai mulţi membri ai comunităţii se constituie în catalizator al capitalului social, acţionând ca factor de dezvoltare participativă. ***T.*** sunt implementate, de regulă, de ONG-uri cu activitate în sfera dezvoltării rurale şi sunt locul în care oamenii pot găsi diverse pliante şi materiale informative provenite de la diversele agenţii de dezvoltare. Informaţia suplimentară este imediat disponibilă pe Internet. Disponibilitatea informaţiei respective este mai importantă dacă ***t.*** reuşeşte să atragă constant localnici la sediul său, în scopuri diverse.

Lectura ziarelor pe Internet, chat-ul cu rudele aflate la lucru în străinătate pot constitui astfel de motive care să adune mai mulţi oameni la un loc. Discuţiile dintre aceştia, coroborate cu disponibilitatea informaţiei despre diverse granturi de dezvoltare pot favoriza dezvoltarea de proiecte comunitare şi aplicarea pentru obţinerea finanţării. În acest sens, ***t.*** devine un spaţiu public care acţionează ca un incubator al dezvoltării, un loc unde pot apărea noi idei, un factor inovator (Salvador *et al.*, 2005). ***T.*** poate constitui şi un

partener important al administrației locale, sprijinind, spre exemplu, dezbaterea publică în jurul unor chestiuni de interes comunitar.

Accesul mai frecvent al copiilor la ICT, datorat propensiunii naturale către învățare, generează sustenabilitatea impactului pe termen lung. ***T.*** înlătură o barieră importantă care se face simțită încă de la vârste mici. Localizate, adesea, în vecinătatea sau chiar în incinta școlilor rurale, aceste instrumente facilitează elevilor accesul la Internet și integrarea în comunități virtuale sau în „comunități de interes” specifice vârstei, după cum le numește Tom Cockburn (2005). Astfel, rețelele în care se integrează tinerii pot furniza resurse importante pentru dezvoltarea lor ulterioară, dar și – tot pe termen mediu și lung – pentru dezvoltarea comunității de origine.

Integrarea persoanelor cu dizabilități constituie un alt potențial efect pozitiv al ***t.***, și se produce pe aceleași căi sumar descrise mai sus.

T. poate fi folosit ca un instrument important în educația adulților. Experiența canadiană îl recomandă ca facilitator al învățării la distanță (Latchem și Walker, 2001). O utilizare frecventă este însă și aceea de locație în care sunt realizate diverse traininguri, finanțate fie prin granturi destinate acestui scop (spre exemplu, cele provenite de la fondurile de asigurări sociale pentru șomaj), fie prin însăși grantul de înființare a ***t.***

În mod indirect, ***t.*** contribuie la consolidarea unei democrații puternice (O’Neil, 2001) : ele încurajează participarea, contribuie la creșterea gradului de informare a membrilor comunității etc.

Dezvoltate în sistem de rețea, o parte dintre ***t.*** din România (cele inițiate de CAR și CREST – vezi mai jos) se constituie în factori de creare a unor rețele sociale care unesc comunități relativ îndepărtate, din județe diferite, contribuind astfel la creșterea capitalului social de tip *bridging*.

Tot în România, ***t.*** caută să joace un rol important la nivelul localității, acționând în mod explicit ca agenți de dezvoltare locală, ca facilitatori în ceea ce privește aplicarea pentru diverse granturi de dezvoltare (Ciumăgeanu *et al.*, 2004).

Pe ansamblu, ***t.*** rămâne un instrument de reducere a disparităților regionale, cu precădere a așa-numitului *knowledge divide*[1]. Date fiind însă implicațiile multiple, el constituie un instrument care determină dezvoltarea socială la modul general, în toate aspectele sale, în sensul contemporan al termenului, implicând deopotrivă sustenabilitate, participare, echitate, egalitate de acces și creștere[2].

Repere istorice

Primul ***t.*** a apărut cu suport guvernamental, în 1985, la Velmdalen, în Suedia. În următorii patru ani, până în 1989, numărul ***t.*** din Scandinavia a ajuns la 40. În noiembrie 1993, numărul ***t.*** din întreaga lume atinsese cifra de 200, fiind localizate cu precădere în Europa, Australia și Canada (Qvortrup, 1994).

Între țările europene, alături de Suedia și Danemarca, Anglia și Ungaria s-au numărat printre pionierii utilizării acestui instrument al dezvoltării încă din anii ’80, generalizându-și experiența pe întreg teritoriul țării în anii ’90. În Marea Britanie, guvernul

1. Disparități în ce privește accesul la economia cunoașterii.
2. Pentru o discuție asupra ideologiei curente a dezvoltării, vezi Voicu (2001).

sprijină astăzi reţeaua de *telecottage*-uri, în timp ce în Ungaria, Asociaţia Maghiară a Telehaz-urilor[1] este o instituţie bine consolidată, implicându-se în dezvoltarea de ***t.*** în Serbia şi România.

În afara Europei, ***t.*** au prins rădăcini puternice în Canada, Australia şi Noua Zeelandă, răspunzând condiţiilor naturale date de distanţele mari şi de depopulare.

Pe plan internaţional, principalii promotori ai fenomenului sunt USAID, UNESCO, IDRC (International Development Research Center – Ottawa), ITU (International Telecommunication Union), UN ICT Task Force. Activitatea acestora s-a făcut simţită mai ales în Africa, unde, în anii ’90, au apărut ***t.*** în numeroase ţări, oferind prilej de experimentare şi studiere a impactului pentru comunităţi/societăţi extrem de slab dezvoltate (Dumas, 2002 ; Parkinson, 2005 ; Hudson, 1999). Câteva ţări din America Latină şi Asia au început, la sfârşitul anilor ’90, să experimenteze şi ele proiecte similare.

În Europa Centrală şi de Est, primele ***t.*** au apărut la îndemnul organizaţiilor internaţionale (cazul Bulgariei), urmând exemplul maghiar (în primul rând România, dar şi Slovacia şi Polonia) sau sub impactul combinat al celor doi factori (Serbia). Un efect de proximitate s-a făcut simţit şi în ţările baltice, care au împrumutat modelul scandinav : în 1993 se deschideau primele ***t.*** estoniene, pentru ca, patru ani mai târziu, numărul acestora să fie de 32 (foarte mare în raport cu populaţia totală a ţării, de 1 300 000 de locuitori).

În Bulgaria au fost iniţiate unităţi similare ***t.***, cu sprijin USAID, spre sfârşitul anilor ’90. Denumite PC3 Centers, acestea sunt localizate în oraşe de aproximativ 10 000 de locuitori, însă, funcţional, joacă mai degrabă rolul de Internet Café (Ciumăgeanu *et al.*, 2004).

Telecentre în România

În România, ***t.*** au apărut la sfârşitul anilor ’90, impulsionate fiind de exemplul şi finanţarea externă, venite, în principal, din Ungaria. Sectorul ONG-urilor a avut un rol extrem de important în dezvoltarea de ***t.***, localizate, iniţial, cu precădere în Transilvania şi Banat. Fundaţia Hygeia (Satu Mare) şi Centrul de Asistenţă Rurală (CAR – Timişoara) au fost pentru multă vreme actorii cei mai importanţi ai fenomenului. CAR şi CREST (program dezvoltat de Hygeia şi devenit, apoi, o organizaţie non-profit de sine stătătoare) sunt organizaţiile care au impulsionat dezvoltarea de ***t.***, cele care au impus denumirea în

1. În Ungaria, ***t.*** sunt denumite *Telehaz*. Englezii folosesc, în general, *telecottage*, iar uneori *telecentre*. De regulă însă, *telecentre* este folosit pentru acele unităţi care tind să aibă un rol cât mai comercial, oferind servicii celor care preferă să lucreze acasă, la distanţă de firma angajatoare, în ceea ce este etichetat drept *teleworking* sau *telecommuting* (European Telework Online : http ://www.eto.org.uk/faq/faqtcvtc.htm). Denumirea românească de „telecentru” este cea agreată de ONG-urile ce au iniţiat mişcarea la sfârşitul anilor ’90 (Ciumăgeanu *et al*. 2004), Fundaţia Hygeia deţinând, de altfel, proprietatea asupra mărcii înregistrate „TeleCentru”. Autorităţile publice din România folosesc în documentele oficiale denumirea de „telecentru”. Literatura internaţională consacră şi alte denumiri, după cum notează Aguila Obra *et al.* (2002, p. 787, nota 6) : „multipurpose community centres, community technology centres, digital club houses, public booths, infocentres, telestugen, community access centres, electronic village hall, telehaus, televillages, community communication shops, village knowledge centers, espaces numériés, phoneshops”. Denumirile încetăţenite sunt însă cele de „telecentru” (*telecentre*) şi *telecottage*.

jargonul organizaţiilor implicate în proiecte de dezvoltare şi în legislaţia românească. În 2004, existau între 25 şi 30 de ***t.*** (site-ul www.telecentru.ro, iniţiat de CAR şi CREST, enumera, în 29 august 2006, 28 de telecentre ; o altă sursă – Deszo şi Kazamér, 2006 –, listează 24 de telecentre funcţionale în România anului 2006, toate iniţiate de ONG-uri).

Este momentul în care autoritatea guvernamentală, cu sprijinul BM, intervine cu intenţia de a crea ***t.*** la nivelul comunelor din România. Este interesant de observat şi faptul că, deşi la nivel mondial BM manifestă un interes redus în susţinerea ***t.***[1], în România, lucrurile sunt diferite : intenţia Guvernului de a implementa ***t.*** în localităţile rurale a fost însoţită de un parteneriat realizat cu respectivul finanţator internaţional (vezi Voicu şi Voicu, 2004a).

În cursul anului 2005 au fost instalate 5 telecentre de către operatorul de telefonie mobilă Orange, cu finanţare guvernamentală. În decembrie 2005, a fost declanşat programul propriu-zis. Sunt acordate primele 33 de contracte pentru a înfiinţa ***t.*** din bani guvernamentali, alte 70 de locaţii, răspândite în întreaga ţară, fiind încredinţate spre înfiinţare, prin licitaţie publică, în martie 2006[2]. Costurile estimate ale instalării şi funcţionării unui ***t.*** erau estimate, în decembrie 2005, la 9 276 Euro[3].

Conform estimărilor Agenţiei Naţionale de Reglementare în Comunicaţii, în august 2006 funcţionau deja 38 de ***t.*** (în afara celor înfiinţate de ONG-uri sau autorităţi locale şi regionale), amplasate în tot atâtea comune „izolate”, care deserveau o populaţie teoretică de 40 000 de locuitori. ANRC anunţa, la jumătatea lui 2006, că, în a doua parte a anului, „alte 200 de sate fără acces sau cu acces redus la servicii de telefonie vor avea câte un asemenea telecentru”[4].

Să notăm faptul că sectorul ONG-urilor şi autorităţile guvernamentale par a se ignora reciproc în România, în ceea ce priveşte implementarea de ***t.*** Disputa pe marginea dreptului de a utiliza denumirea (Fundaţia Hygeia a înregistrat la Oficiul de Stat pentru Invenţii şi Mărci marca „TeleCentru” încă din 2002) a reprezentat, din păcate, doar o etapă în modul aproape complet diferit în care autoritatea publică şi sectorul ONG-urilor utilizează ***t.*** ca instrument de dezvoltare.

Pentru CAR şi CREST, nucleul TeleCentrului ca proiect îl constituie oferirea de varii servicii către comunitate, gestionate în mod obligatoriu de către un ONG, de preferinţă cu sprijinul autorităţilor publice locale (Ciumăgeanu *et al.*, 2004 ; Deszo şi Kazamér, 2006). Internetul şi utilizarea computerului sunt serviciile esenţiale, menite să contribuie la diminuarea diferenţelor de dezvoltare a economiei bazate pe cunoaştere (*knowledge divide*). Proiectul guvernamental de implementare a ***t.*** gravitează mai degrabă în jurul oferirii de servicii de telefonie (orice alt serviciu are importanţă secundară), parteneri implicaţi fiind, în mod obligatoriu, ANRC, o companie de telefonie[5] – având rolul de a

---

1. În analiza politicii Băncii Mondiale în domeniul telecomunicaţiilor, realizată de Courtright (2004), ***t.*** nu sunt amintite nici măcar o singură dată.
2. „Trei companii vor instala telecentre în alte 70 de localitati rurale” – comunicat de presă al ANRC, 27 martie 2006.
3. „ANRC a desemnat cinci companii care vor instala telecentre în 33 de sate” – comunicat de presă al ANRC, 6 decembrie 2005.
4. Guvernul României, *eu-ro newsletter*, nr. 2/13.08.2006, accesat on-line la <http ://www.gov.ro/presa/integrare/afis-doc.php ? idpresa=28>, pe 29 august 2006.
5. Teoretic poate fi vorba de orice tip de companie, însă condiţiile prevăzute de ANRC avantajează companiile de telefonie : „Partenerul 1 – furnizorul de serviciu universal – asigură accesul la

înfiinţa ***t.***, şi autorităţile publice locale – cu *obligaţia* de a asigura gestiunea ***t.*** De remarcat şi faptul că, în versiune guvernamentală, ***t.*** este finanţat de la bugetul statului pentru 3 ani, apoi, „în cazul în care proiectul şi-a dovedit utilitatea, primăria poate continua administrarea ***t.***, echipamentele din ***t.*** intrând în proprietatea primăriei”[1].

Un al treilea tip de program este cel derulat în anii 2004 şi 2005 de către Consiliul Judeţean Harghita. Acesta a oferit (prin licitaţie publică) granturi de cofinanţare a înfiinţării de ***t.*** în judeţ, ONG-urilor sau asociaţiilor microregionale cu sediul în judeţ[2].

Probleme în implementarea telecentrelor

Experienţa CAR şi CREST în implementarea de ***t.*** se concretizează, între altele, în cele două manuale produse de cele două ONG-uri (Ciumăgeanu *et al.*, 2004 ; Deszo şi Kazamér, 2006), ambele având, deopotrivă, rolul de a prezenta conceptul şi de a-l promova la nivel naţional. Interesant este faptul că ambele evită să discute despre eventualele riscuri care pot să apară în implementarea telecentrelor[3]. Nu acelaşi lucru se petrece cu manualele elaborate de instituţiile internaţionale (UNDP – Mátyás, 2006 ; ITU – Colle şi Roman, 2001) sau cu analizele de monitorizare şi impact existente în literatură. Sintetizez, în cele ce urmează, principalele probleme şi riscuri în implementarea ***t.***

În primul rând, este vorba de problema identificării şi recrutării personalului care să deservească ***t.*** Localizarea în comunităţi slab dezvoltate face şi mai dificilă această misiune. În satele izolate, de exemplu, este greu să găseşti şi absolvenţi de liceu. Este şi mai greu să identifici o persoană care să aibă şi să ştie să folosească echipamentul ICT sau să aibă disponibilitatea de a fi instruită în scopul utilizării echipamentului ITC, care să prezinte abilităţile (pedagogice) necesare pentru a-i putea forma, la rându-i, pe ceilalţi săteni şi care să aibă timp disponibil pentru a face voluntariat, cel puţin câteva ore în fiecare zi, asigurând funcţionarea ***t.*** O bună soluţie este identificarea unei persoane apropiate şcolii din localitate, în cazul în care şcoala există, ulterior elevii şcolii putând deveni voluntari în cadrul ***t.***

Se adaugă apoi problema identificării locaţiei ***t.*** Colaborarea cu autorităţile locale este o soluţie de luat în considerare, iar localizarea în cadrul sau în imediata apropiere a şcolii poate aduce destule beneficii, sub aspectul impactului în rândul populaţiei tinere şi a recrutării de voluntari. Localizarea în interiorul şcolii prezintă însă şi riscuri legate de perturbarea procesului de învăţământ. Experienţa britanică, în special, sugerează că

---

o reţea publică de telefonie, la un punct fix, şi accesul la serviciile de telefonie, la un punct fix. Operatorul care va fi desemnat furnizor de serviciu universal va asigura şi va opera legătura de acces la reţeaua publică de telefonie, la un punct fix, va furniza, instala şi asigura echipamentele în cadrul telecentrului, va asigura suportul tehnic şi va instrui persoanele care vor administra telecentrele” (ANRC, 2005, p. 3).

1. „ANRC a desemnat cinci companii care vor instala telecentre în 33 de sate” – comunicat de presă al ANRC, 6 decembrie 2005.
2. Anunţurile pentru licitaţie şi hotărârile Consiliului Judeţean Harghita sunt disponibile pe Internet la <http : //www.cchr.ro/ci/telehaz/telero.html>.
3. În cele două manuale româneşti, lipsesc sau sunt subdezvoltate şi prezentările unor instrumente de monitorizare sau/şi evaluare a impactului ***t.*** În literatura internaţională pot fi însă regăsite câteva modele în acest sens (Whyte, 2000 ; O’Neil, 2001).

o bună soluţie poate fi plasarea ***t.*** în locaţii private, mai ales în condiţiile în care, pe termen lung, acesta ar putea deveni mai degrabă un *telecentre* decât un *telecottage* (vezi mai jos).

Unele tensiuni în comunitate, divergenţe între agenda publică locală, cea a ***t.*** şi cea a administraţiei locale, tentaţia compradorismului[1], tensiuni sau simple suspiciuni privind existenţa unor tensiuni între aspectele comunitare (***t.*** în slujba comunităţii) şi cele comerciale (***t.*** ca serviciu pe care membri ai comunităţii îl cumpără de la furnizorul său) pot genera sau contribui chiar la eşecul ***t.*** (vezi, în acest sens, şi Dabinett, 2000).

Sustenabilitatea poate ridica şi ea probleme. Experienţa internaţională arată că multe dintre ***t.*** au dispărut după încheierea grantului iniţial. În România, există un risc ridicat în acest sens, în special în ceea ce priveşte ***t.*** realizate de autoritatea guvernamentală[2]. La încheierea finanţării de la bugetul de stat (cu alte cuvinte, după trei ani de activitate), ***t.*** pot fi preluate de primării, dacă acestea consideră util. Probabil că alipirea lor unităţilor şcolare din localitate ar fi fost o soluţie mai bună sub aspectul garantării accesului liber al comunităţii la serviciile oferite de ***t.***, dar şi din punct de vedere al asigurării unui personal relativ calificat, care să presteze activităţi de voluntariat necesare pentru buna funcţionare a unităţii în cauză.

T. reprezintă un instrument din generaţia postindustrializării, a economiei informaţiei, care poate fi greu de înţeles pentru populaţii mai tradiţionale. Mai mult, el poate constitui un instrument prea abstract, prin faptul că nu aduce cu sine consecinţe imediate, palpabile. Administraţia locală poate fi, astfel, supusă riscului de a minimiza sau chiar de a ridica obstacole în calea funcţionării ***t.*** Se pot adăuga aici aşteptările nerealiste faţă de impactul ***t.***[3], care pot crea nemulţumiri şi tensiuni. Capacitatea managerială a echipei ***t.*** este esenţială în acest sens, mai ales în contextul în care am argumentat asupra dificultăţilor de recrutare/formare a unei echipe.

Formarea este importantă şi atunci când ***t.*** deserveşte şi persoane cu dizabilităţi. Informaţii, tehnologii şi formule de formare specifică trebuie stăpânite în acest caz de membrii echipei ***t.*** (pentru exemple în acest sens, vezi Ellen, 2003).

Tentaţia ***t.*** de a avea în comunitate un rol mai mare decât al unui actor ca toţi ceilalţi, de a deveni principalul centru decizional la nivel local, le poate deturna de la scopul lor de agenţi ai dezvoltării. Principalele două lucrări româneşti produse de mişcarea telecentristă iniţiată de ONG-uri (Ciumăgeanu *et al.*, 2004 ; Deszo şi Kazamér, 2006) sugerează că ***t.*** pot avea roluri importante ca iniţiatori şi facilitatori ai proiectelor de dezvoltare locală. Un astfel de rol este cât se poate de benefic pentru orice comunitate. Riscul asociat este însă ca echipa ***t.*** să nu preia, conştient sau nu, acest rol, inhibând complet orice alt tip de acţiune comunitară sau de manifestare a tendinţelor asociaţioniste pe plan local.

---

1. Deturnarea fondurilor destinate dezvoltării de către elitele locale.
2. Riscul nesustenabilităţii ***t.*** formate altfel decât la iniţiativa *voluntară* locală, venită din partea ONG-urilor sau a firmelor locale, este, de altfel, observat la modul general în lume (Proenza, 2001).
3. În literatura consultată este vizibilă tendinţa către consens asupra unui fapt cât se poate de firesc : ***t.*** servesc dezvoltării comunitare, sociale şi individuale, însă sunt departe de a fi un panaceu universal. Mai mult, este greu de precizat cât din progresul unei localităţi, spre exemplu, se datorează implementării/existenţei ***t.*** (Gomez, Ospina, 2001 ; Dabinett, 2001).

Viitorul : către *teleworking* şi *telecommuting*

Designul unui ***t.*** poate varia mult de la o comunitate la alta, în funcţie de scopul pe care îl deserveşte. În comunităţile rurale româneşti, accentul cade în principal pe accesul la ITC (în cazul ***t.*** înfiinţate de CAR, CREST şi alte ONG-uri), respectiv pe accesul la telefonie şi – în mai mică măsură – ITC (în cazul ***t.*** finanţate de Guvern). În Europa, tendinţa este de a transforma aceste ***t.*** în instrumente de flexibilizare a pieţei muncii, de stimulare a *teleworking*-ului şi *telecommuting*-ului.

De altfel, primele iniţiative de a crea centre care să permită lucrul angajaţilor departe de birou datează din anii ’70 (California), respectiv ’80 (Franţa – vezi Obra *et al.*, 2002). Modelul scandinav, care şi-a propus crearea ***t.*** (*telecottages*) destinate accesului liber al comunităţii la ITC, s-a dovedit operaţional până spre jumătatea anilor ’90. Dezvoltarea extraordinară cunoscută de industria informatică, ieftinirea tehnologiei a făcut ca din ce în ce mai mulţi oameni şi comunităţi să înceapă să aibă acces la aceste instrumente chiar de acasă.

Literatura internaţională dedicată ***t.*** din Europa este astăzi centrată, în principal, pe *teleworking* (Bertin şi Denbigh, 2000 ; Obra *et al.*, 2002 ; Qvortrup, 1999), sugerând indirect faptul că ***t.*** servesc astăzi, în Marea Britanie, Spania, Franţa, Canada etc., mai ales ca instrumente pentru facilitarea acestui mod flexibil de a lucra, sugerat încă din anii ’70 de binecunoscutul futurolog Alvin Tofler în al său *Al treilea val*. ***T.*** destinate *teleworking*-ului pun la dispoziţie membrilor comunităţii instrumente care să le permită să îşi desfăşoare lucrul acasă, la zeci, sute sau chiar mii de kilometri depărtare de sediul angajatorului sau clientului. Astfel de centre tind să fie, în fapt, furnizori de servicii plătite de către beneficiari, având o pronunţată latură comercială. Serviciile furnizate constau, în principal, în instrumente informatice mai scumpe sau mai rar folosite. Închirierea de scannere, copiatoare, software etc. reprezintă un astfel de serviciu. E posibil ca ponderea oferirii serviciilor de Internet (exceptându-le – temporar – pe cele de mare viteză) să scadă din ce în ce mai mult, acestea fiind deja disponibile la preţuri reduse în gospodării. Mai mult, aşa cum sugerează Hudson (2004), este probabil ca unele dintre ele să devină furnizori de servicii Internet (ISP), contra cost, direct în gospodăriile şi firmele din zonă.

Este probabil ca acesta să fie viitorul şi în România. Odată încheiată finanţarea iniţială, dar mai ales sub impactul pătrunderii şi răspândirii tehnologiei ITC în gospodării, ***t.*** vor căpăta, probabil, valenţe pronunţat comerciale. Ele îşi vor menţine însă rolul de element catalizator al socializării şi al proiectelor de dezvoltare participativă. Într-un orizont de timp nu foarte îndepărtat (5-10 ani), conform aşteptărilor mele, ***t.***, ca instrumente destinate exclusiv dezvoltării comunităţii, se vor menţine, probabil, mai ales în comunităţile izolate şi/sau foarte sărace. Riscul adaptării dificile în comunităţile îmbătrânite şi în cele tradiţionale va fi probabil unul redus, date fiind efectele de contagiune remarcate şi în alte programe, precum FRDS (comunităţile tind să copieze ceea ce se petrece în comunităţile învecinate), dar şi nevoile specifice de comunicare induse de intensitatea ridicată a migraţiei circulatorii, care, probabil, în următorii 5-6 ani, va deveni, în mod evident, definitivă.

Bogdan VOICU

Teorii ale dezvoltării sociale

Premise ale teoriilor dezvoltării sociale

Analizând sistemele sociale şi componentele acestora mai degrabă dintr-o perspectivă funcţionalistă (dar şi cu elemente din teoriile conflictualiste), Jacobs, Macfarlane şi Asokan (1997) dau dezvoltării sociale o accepţiune specifică, distinctă, în comparaţie cu alte două procese sociale : *supravieţuirea* şi *creşterea societăţilor*.

La un nivel bazal, se găsesc societăţile aflate în stare de supravieţuire. „Supravieţuirea este procesul prin care o comunitate se autosusţine la un nivel minim necesar pentru existenţa sa, fără nici un fel de tendinţe manifeste de expansiune orizontală sau ascensiune verticală.” O societate care furnizează mijloace, resurse şi oportunităţi doar la nivelul supravieţuirii are suficientă energie doar pentru a satisface o serie de nevoi umane fundamentale, dar nu are un surplus disponibil pentru a genera creşterea nivelului de bunăstare şi dezvoltare durabilă.

Nivelul următor este ocupat de societăţile care au crescut/cresc peste nivelul minim necesar supravieţuirii, dar rămân organizate pe aceleaşi coordonate pe care le-au avut şi în trecut. „Oamenii acestor societăţi pot fi impulsionaţi de progresul tehnologic sau de exemplul altor comunităţi să-şi intensifice efortul, să-şi extindă scopul activităţilor derulate şi să adopte tehnici sau metode îmbunătăţite, dar viaţa [societăţii] rămâne, în mod esenţial, organizată la fel ca înainte.” Exemplul elocvent dat de Jacobs *et al.* (1997) este cel al societăţilor din Orientul Mijlociu, care, după criza petrolului din anii ’70, şi-au sporit substanţial PIB-ul şi distribuţia acestuia pe cap de locuitor, dar au înregistrat schimbări minore în sistemul de organizare şi „productivitate a societăţii”. Deşi parţial adevărată, această afirmaţie este făcută şi în lumina valorilor promovate de cultura occidentală, relativ conflictuală pe anumite coordonate cu cultura ţărilor arabe din Orientul Mijlociu. O relativă excepţie de la regulă însă o reprezintă Dubai, cu investiţii masive în sectorul serviciilor, manufacturier, finanţe, IT şi turism, sectorul petrolier reprezentând doar 10% din PIB[1]. În ciuda creşterii economice, aceste societăţi rămân organizate pe vechile principii, neorientate către dezvoltare socială durabilă, ci doar către creştere economică ce aduce cu sine, de multe ori, o polarizare socială accentuată.

Diferenţa dintre *dezvoltare*, *supravieţuire* şi *creştere* este dată de emergenţa unor niveluri noi şi superioare de organizare socială. În cazul dezvoltării, nu este vorba doar de o creştere cantitativă a activităţilor economice şi de atingerea ţintelor propuse, ci mai ales de o schimbare calitativă în modul în care activităţile sunt realizate în societate. Această evoluţie este vizibilă de-a lungul istoriei prin evoluţia societăţilor sub forma diferenţierii structurale şi creşterii în complexitate – de la societăţile pastorale/nomade la cele agricole/sedentare cu o organizare mult mai elaborată (*sectorul primar*), apoi tranziţia societăţilor rurale la cele urbane, oraşele-târguri cu economii comerciale care apoi au evoluat spre societăţile industriale (*sectorul secundar*) şi, în final, spre cele bazate pe *sectorul terţiar*, al serviciilor, *quaternar*, bazat pe activităţi din domeniul guvernării, cultură, cercetare ştiinţifică, educaţie şi IT, şi chiar sectorul *quinar* (M. Rosenberg, f.a.)

1. „Dubai – Overview”, *USA Today*, http ://www.usatoday. com/marketplace/ibi/dubai.htm

ce include nivelurile superioare de luare a deciziei în societate şi economie (decidenţi de vârf din administraţia superioară, ştiinţă, universităţi, cultură şi media). Deşi creşterea (economică) şi dezvoltarea (socială) sunt procese distincte, ele sunt strâns corelate, complementare şi se condiţionează reciproc. Pornind de la aceste premise, observate de-a lungul timpului, Jacobs, Macfarlane şi Asokan (1997) arată că „termenul *dezvoltare* denotă o mişcare calitativă pe verticală spre un nivel superior de performanţă, în timp ce termenul *creştere* denotă o expansiune orizontală cantitativă a activităţilor la oricare nivel de organizare pe care societatea l-a atins într-un domeniu particular".

Neil J. Smelser (1997) arată că există o serie de *dimensiuni sociale* asociate cu *procesul de dezvoltare economică* (el foloseşte termenul de *dezvoltare* în locul celui *creştere/growth*) ce produce diferite tipuri de schimbare socială :

- schimbări în *structura socială*, incluzând aici structura organizaţională ;
- schimbări ce ţin de *diversitatea* societăţilor dezvoltate ;
- schimbări *politice*, în particular dezvoltarea formelor democratice de guvernare ;
- schimbări ce se referă la *integrare* sau creşterea *solidarităţii* societăţilor.

Trecând în revistă cele şase elemente fundamentale ce definesc/compun dezvoltarea economică, Smelser arată că, în ciuda acestora şi „chiar şi la acest nivel economic, multe asumpţii importante sunt legate de sistemul instituţional şi alte realităţi ale societăţii", cum ar fi instituţiile şi normele care sprijină şi reglementează piaţa economică. Cu alte cuvinte, spune Smelser, „este imposibil să te gândeşti la dezvoltarea economică, chiar şi în termeni foarte restrictivi, fără a invoca asumpţii despre *restul* societăţii şi structurile sale sociale. Aceste asumpţii sunt adesea implicite, dar ele trebuie să fie prezentate" (Smelser, 1997, p. 2) pentru a putea explica şi înţelege relaţia de determinare reciprocă dezvoltare economică – dezvoltare socială.

Pornind de la această idee centrală, Smelser încearcă să răspundă la o primă întrebare : cum şi în ce direcţie sunt reorganizate structurile sociale în timpul procesului de dezvoltare economică ? Pentru a răspunde la această întrebare, el introduce şi dezvoltă conceptul de *diferenţiere structurală*, care, uneori, este denumit şi *specializare* a structurilor sau creştere a *complexităţii sociale* (Smelser, 1997, p. 3). Diferenţierea structurală aduce cu sine *diversificare*. Deşi diferenţa poate fi neclară, este vorba de rolurile şi statusurile atribuite (*ascribed* – rasă, etnie, gen, limbă maternă, regiune etc.) şi cele dobândite (*non-ascribed* – cum ar fi apartenenţa la diferite mişcări sociale). Rolurile şi statusurile atribuite descriu diferenţierea, pe când cele dobândite descriu diversificarea. Acceptarea diversificării, dar şi a multiculturalismului (drept combinaţie între rolurile şi statusurile atribuite şi cele dobândite) constituie fundamentele dezvoltării sociale. Diversificarea generează nevoia de dezvoltare a unor mecanisme care să promoveze *integrarea socială* a grupurilor care nu au putere, grupurile minoritare. Aceasta se realizează pe mai multe căi : integrare economică ; integrare în sistemul legal ; integrare culturală ; integrare prin stratificare şi dominare ; integrare familială extinsă prin relaţii de rudenie ; integrare teritorială. Există însă grupuri care nu reuşesc să se integreze social şi tind să fie marginalizate. Un proces complex, coerent şi uniform de dezvoltare socială nu poate lăsa în afara sistemului nici un grup social. Din nou, aici intervine statul care, pe baza *solidarităţii* şi *cetăţeniei*, furnizează acces la oportunităţi şi resurse (inclusiv prin mecanisme redistributive) pentru toţi cetăţenii.

Teorii specifice ale dezvoltării sociale

În literatura de specialitate sunt consacrate patru mari teorii ale dezvoltării sociale: 1. teoria modernizării; 2. teoria dependenţei; 3. teoria sistemului mondial modern; 4. teoria globalizării.

1. *Teoria modernizării*

Teoria modernizării a apărut în anii '50, fiind favorizată, în opinia lui Alvin Y. So (1992; 2005) de trei factori:

- câştigarea statutului de superputere de către SUA;
- extinderea lumii comuniste şi dominaţia acesteia de către URSS (ca superputere);
- dezintegrarea imperiilor europene coloniale în Asia, Africa şi America Latină, ceea ce a dus la apariţia unor noi state, în căutarea unui model de dezvoltare pentru a-şi promova economiile naţionale şi a dobândi independenţa politică.

Teoria modernizării încearcă să explice dezvoltarea socială (dezvoltare = modernizare) având în vedere două accepţiuni complementare:

- schimbare socială progresivă, direcţionată;
- efortul întreprins de ţările subdezvoltate pentru a depăşi decalajul ce le separă de ţările dezvoltate occidentale.

Această teorie susţine că societăţile moderne sunt mult mai productive, iar persoanele aflate în nevoie beneficiază de o redistribuţie a bunăstării. Organizarea şi mobilizarea politică la un nivel superior de complexitate şi reprezentativitate constituie, de asemenea, un factor-cheie în declanşarea proceselor de dezvoltare socială. J. Coleman (1990) subliniază faptul că societăţile moderne sunt caracterizate de trei trăsături fundamentale:

- diferenţierea structurii politice (pornind de la ideea lui Smelser de diferenţiere structurală);
- secularizarea unei culturi politice cu accent pe egalitate, care
- sporeşte capacitatea de organizare politică a unei societăţi. Coleman arată că sistemele politice ale societăţilor moderne au o capacitate mai mare de a face faţă şi de a integra valori precum identitate naţională, legitimitate, participare şi (re)distribuţie decât societăţile tradiţionale.

Principalele asumpţii ale teoriei modernizării sunt:

a) Modernizarea este un proces realizat în *trepte/stadii succesive* (a se vedea teoria lui Rostow).
b) Modernizarea este un proces de *omogenizare* (a se vedea teoria convergenţei).
c) Modernizarea este un proces de *europenizare* şi *americanizare* (aceste societăţi au avut o creştere economică constantă şi o stabilitate a democraţiilor, fiind luate ca model sau impunându-se drept model).
d) Modernizarea este un proces *ireversibil* şi „contagios" – odată pornit, el nu mai poate fi oprit şi este luat drept exemplu de societăţile subdezvoltate şi de cele în curs de dezvoltare.

De aici derivă alte caracteristici : modernizarea este un proces progresiv „care, pe termen lung, nu este doar inevitabil, dar este şi dezirabil (...) fiind o schimbare evoluţionistă şi nu una revoluţionară" (Reyes, 2001).

Tributară paradigmei funcţionaliste, teoria modernizării are atât puncte tari, cât şi puncte slabe. Criticile cele mai dure subliniază că :

- dezvoltarea nu este, în mod necesar, un proces unidirecţional, ci se poate realiza pe mai multe căi/direcţii ;
- singurul model de dezvoltare considerat valid este cel american/vest-european, fapt contrazis de cazul Coreei şi al Taiwanului („tigrii asiatici") care au cunoscut un nivel ridicat de modernizare/dezvoltare sub dominaţia unor regimuri puternic autoritariste, şi nu democratice ;
- valorile tradiţionale (conservatoare) nu blochează, în mod necesar, procesul de modernizare, îl pot doar încetini, dar, de asemenea, pot contribui la coeziunea socială ca fundament al solidarităţii sociale („operaţionalizată" în societatea modernă sub forma cetăţeniei sociale ce stă la baza redistribuţiei bunăstării) ; valorile moderne şi cele tradiţionale nu sunt conflictuale, deci nu se exclud reciproc (cazul Japoniei este cel mai elocvent – de exemplu, tradiţionala loialitate japoneză faţă de senior/împărat poate fi transformată în loialitate faţă de firmă).

La baza accepţiunii dezvoltării sociale ca *schimbare socială progresivă* (teoria modernizării a fost fundamentată de W.W. Rostow în 1960) stau o serie de caracteristici economice specifice unor perioade istorice, economice şi sociale. Aceste trăsături economice caracterizează toate societăţile umane, fiind posibil să le identificăm şi încadrăm într-una dintre următoarele cinci categorii :

- societatea tradiţională ;
- apariţia precondiţiilor desprinderii ;
- desprinderea (*take-off*) ;
- drumul spre maturitate ;
- societatea de consum (o a şasea etapă este identificată de Voicu, 2002, drept „societatea postconsumeristă")[1].

Ca urmare a limitelor tehnologice în creşterea productivităţii şi dominanţei sectorului agricol în sistemele economice tradiţionale, dezvoltarea a fost puţin posibilă şi extrem de lentă (chiar dacă, temporar, au avut loc creşteri economice, ele erau rapid înlocuite de perioade de descreştere, ca urmare a secetei, războaielor, molimelor/epidemiilor etc. – J. Gimpel, 1983). Pământul necesar activităţilor agricole, ca principal mijloc de producţie, a fost determinantul principal în structurarea claselor sociale şi a unei mobilităţi verticale limitate a acestora (vezi şi Lenski, 2002), ceea ce a dus la o stagnare prelungită. Mai mult, arată Rostow (1960), sistemul de valori al acestor societăţi a avut la bază ceea ce s-ar putea numi un *fatalism pe termen lung*, mai precis, asumpţia potrivit căreia paleta perspectivelor ce se deschid în faţa nepoţilor unui individ sunt aproape exact aceleaşi pe care le-au avut şi bunicii acestuia. Cu alte cuvinte, condiţiile sociale şi politice, ca şi cele

1. O trecere în revistă a teoriei modernizării în studii de limbă română găsim în lucrările : Ilie Bădescu (2006) ; Bogdan Voicu (2002) ; Iuliana Precupeţu (2006).

economic-tehnologice limitate au blocat posibilităţile oamenilor de a manipula şi controla, în mod continuu, mediul înconjurător, în scopul de a obţine creştere economică, drept precondiţie a dezvoltării.

Precondiţiile desprinderii sunt structurate în secolele XVII-XVIII, ca urmare a transpunerii în plan economic a diferitelor invenţii şi cuceriri tehnologice (revoluţia industrială), care au dus la creşterea productivităţii muncii, creşterea economică, extinderea comerţului, industrializare şi creştere în complexitate a societăţii (începe să se producă „diferenţierea structurală" definită de N.J. Smelser). Configurarea noilor manufacturi şi industrii a generat procesul specializării funcţionale şi al diviziunii sociale a muncii, ceea ce a dus la dezvoltarea educaţiei sub multiple forme. Rolul tradiţional al familiei se schimbă, se produce o externalizare a funcţiilor gospodăriei/familiei/locuinţei (în special pe dimensiunile educaţională-socializare şi cea economică) şi se creează noi condiţii pentru mobilitatea verticală, iar statusul începe să fie dobândit şi nu atribuit. Productivitatea economică este însă redusă, limitată încă de dominarea metodelor tradiţionale, de structurile şi valorile sociale învechite şi de organizarea politică deficitară.

Desprinderea are la bază normalizarea creşterii economice ca trăsătură comună, dublată de coagularea intereselor economice, sociale şi politice în structuri instituţionalizate, care au dus la un nivel superior de organizare socială şi politică şi la crearea statelor moderne. Desprinderea este caracterizată de extinderea sectorului industrial ce a generat profituri imense reinvestite în acest sector. Creşte masiv cererea de forţă de muncă în industrie şi se naşte un ciclu al creşterii economice. Consecutiv, apare şi o creştere a nivelului de bunăstare economică a unei părţi importante a populaţiei, ce favorizează mobilitatea verticală şi generează noi structuri sociale complexe. Educaţia joacă un rol extrem de important în această etapă prin dezvoltarea sa instituţională. Rostow (1960) arată că Marea Britanie s-a „desprins" imediat după 1783 ; Franţa şi SUA, doar cu 2-3 decenii înainte de 1860 ; Germania, puţin înainte de 1875 ; Japonia, după 1875 ; Rusia şi Canada, în primul deceniu al secolului XX, în timp ce China şi India, abia după cel de-al doilea război mondial.

Drumul spre maturitate reprezintă o continuare a creşterii economice şi dezvoltării tehnologice, cu accent pe eficienţa procesului de producţie, schimbarea vechilor valori şi instituţii cu unele noi, adaptate noilor structuri organizaţionale şi sociale care să susţină procesul de creştere. Un asemenea proces durează cca 40 de ani de la momentul încheierii „desprinderii". Maturitatea este stadiul în care o economie demonstrează că are capacitatea de a depăşi faza desprinderii (şi sectoarele industriale respective) şi de a absoarbe şi aplica eficient noile tehnologii asupra prelucrării unei game largi de materii prime. „Acesta este stadiul în care o economie demonstrează că are cunoştinţele antreprenoriale şi tehnologice necesare pentru a produce dacă nu totul, atunci orice alege să producă."

Societatea de consum are la bază extinderea sectorului economic industrial, dar mai ales a serviciilor. Două aspecte sunt însă determinante : în primul rând, creşterea venitului pe cap de locuitor, care a dus la creşterea independenţei unei importante părţi a populaţiei asupra unor contingenţe clasice (alimente, îmbrăcăminte, locuinţă) ; în al doilea rând, ponderea populaţiei salariale a crescut masiv, ceea ce a dus nu doar la creşterea populaţiei urbane, ci şi a celei care lucrează în servicii/administraţie/birouri şi a salariaţilor cu înaltă calificare din industrie. Productivitatea ridicată a muncii, producţia

de serie, mass-media, procesele educaţionale, mobilizarea politică şi civică sunt elemente esenţiale ale societăţii de consum. Statul se reorganizează şi restructurează, creşte în complexitate şi dezvoltă subsisteme specifice, precum statul bunăstării, alocând resurse importante sistemului de securitate socială. În acest punct, avem de-a face cu o societate modernă, în care, aşa cum afirmă Rostow, elementul decisiv l-a constituit automobilul ieftin, accesibil unei mari părţi a populaţiei, ce a schimbat şi remodelat aşteptările acesteia.

Abordarea lui Rostow este una făcută sub auspiciile funcţionalismului, fiind evoluţionistă în origini şi atribuind progresului tehnologic rolul dominant în procesul de modernizare (înţeles ca dezvoltare). Dezvoltarea necesită investiţii majore de capital, iar pentru a facilita creşterea în statele în curs de dezvoltare trebuie create o serie de premise (economia trebuie să atingă al doilea stadiu). Pentru Rostow, formarea capitalului şi procesul de economisire/acumulare sunt centrale şi stau la baza creşterii economice şi apoi a dezvoltării. Cheia dezvoltării o constituie mobilizarea economiilor pe baza profiturilor anterioare, pentru a genera noi investiţii ce vor declanşa o autogenerare a creşterii economice şi un nou ciclu al dezvoltării. În lipsa acestor economii, o societate se poate bloca în al treilea stadiu.

Criticile la adresa modelului lui Rostow se referă, îndeosebi, la dependenţa unor determinaţi ai stadiului de dezvoltare economică a unei ţări, aceştia fiind calitatea şi cantitatea resurselor, tehnologiile de care dispune societatea respectivă şi structura instituţională a ţării respective. Dacă ne limităm la explicarea experienţei ţărilor vestice, teoria lui Rostow este, în mare parte, validă. Pentru alte ţări din alte regiuni ale lumii, cu culturi diferite şi condiţii sociale istorice diferite, care au experimentat o modernizare redusă, teoria lui Rostow este puternic limitată.

O a doua accepţiune a dezvoltării sociale în viziunea teoriei modernizării se referă la efortul întreprins de ţările subdezvoltate pentru a ajunge la acelaşi nivel de bunăstare ca şi societăţile din Vest. Este şi cazul României (Zamfir, 2006a) care, după 1848, dar mai ales după instalarea lui Carol I de Hohenzolern-Sigmaringen pe tronul României, se înscrie într-un program planificat de dezvoltare socială, menit să reducă decalajul ce ne separa de ţările occidentale (Larionescu, 2006, p. 31). Experimentul comunist românesc este un alt exemplu de dezvoltare socială, dar fundamental diferit – prin mijloacele folosite – de programele de dezvoltare socială ale ţărilor occidentale dezvoltate sau ale celor subdezvoltate din Africa şi America Latină. Programele de dezvoltare socială iniţiate în România – fie că vorbim de sfârşitul secolului al XIX-lea şi de perioada interbelică, fie că vorbim de experimentul comunist – se înscriu masiv pe linia dezvoltării sociale ca modernizare.

Dezavuată în anii ’60, teoria modernizării a fost recent reluată, dar tot din perspectivă (neo)funcţionalistă : tradiţia nu mai reprezintă un obstacol, ci un factor adiţional al dezvoltării ; teoretizarea nu mai este abstractizată, ci are la bază noi studii de caz, realizate în context istoric ; dezvoltarea nu mai este văzută ca unidirecţională, ci multidirecţională ; factorii externi şi conflictul nu mai sunt neglijaţi, ci deţin un rol important în explicarea dezvoltării multidirecţionale.

2. *Teoria dependenţei*

Aşa cum arată Voicu (2002), teoriile dependenţei au furnizat o explicaţie alternativă, comparativ cu cele ale dezvoltării sociale ca proces de modernizare (îndeosebi prin industrializare). Punctul critic de pornire a fost incapacitatea teoriei modernizării de a explica diferenţele de dezvoltare dintre ţările avansate şi cele subdezvoltate.

Bazele teoriei dependenţei se regăsesc în analiza situaţiei Americii Latine, făcută la iniţiativa ECLAC[1], în anii ’50, de pe poziţiile paradigmei conflictualiste (neomarxiste). Reyes (2001), pe baza dezvoltărilor lui Dos Santos (1971), arată că teoria dependenţei combină o serie de elemente derivate din neomarxism cu altele derivate din teoria economică a lui J.M. Keynes.

Aşa cum arată Bădescu (2006, p. 52) „teza teoriilor dependenţei (sau a capitalismului dependent) evidenţiază (…) asocierea influenţei externe cu subdezvoltarea şi cu starea de colonialism mental (a gândi prin imitaţie), nu cu dezvoltarea”. Mai precis, ţările dezvoltate („metropola” sau „centrul” – ţări colonizatoare, „capitale” ale unor imperii) împiedică dezvoltarea independentă a ţărilor subdezvoltate foste colonii („sateliţii” sau „periferia”), creându-se, în fapt, o dependenţă economică, un cerc vicios, în care periferia furnizează materie primă (ieftină) şi primeşte în schimb produse tehnologice finite (scumpe) pe care nu le poate produce la nivel naţional din cauza („întreţinerii”) subdezvoltării. În acest sens, Dos Santos (1971) afirmă că dependenţa sateliţilor de fosta metropolă este una triplă : *industrială* (ca suport pentru crearea PIB), *financiară/capital* şi *tehnologică*, cea mai problematică fiind ultima. Voicu (2002) arată că şi după obţinerea independenţei şi suveranităţii politice, dependenţa de metropolă a fostelor colonii s-a perpetuat, din cauza situaţiei monopoliste existente atât pe pieţele de desfacere, cât şi în ceea ce priveşte importul.

Cei mai reprezentativi teoreticieni ai acestui model de explicare a dezvoltării sociale sunt : Andre Gunder Frank, Theotonio Dos Santos, Fernando Henrique Cardoso, Edelberto Torres-Rivas, Samir Amin şi Raul Prebisch, acesta din urmă fundamentând teoria dependenţei. Prebisch (1950) propune un nou model de dezvoltare (focalizat pe America Latină) ce are la bază câteva elemente necesare pentru a crea (pre)condiţiile dezvoltării unei societăţi :

- controlul ratei de schimb valutar, în care guvernul să pună accent mai degrabă pe politica fiscală decât pe cea monetară ;
- implicarea mult mai masivă a structurilor publice (centrale şi locale) în procesele de dezvoltare naţională ;
- crearea unui cadru suportiv pentru investiţii, acordând un rol preferenţial capitalului naţional ;
- permiterea intrării de capital străin doar urmând priorităţile deja fixate prin planurile naţionale de dezvoltare ;
- promovarea cererii interne de o manieră mult mai eficace – în special în ceea ce priveşte susţinerea pieţelor interne ca bază pentru (re)întărirea procesului de industrializare ;

1. ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Iniţial, comisia s-a numit ECLA – Economic Commission for Latin America.

- generarea unei cereri interne de bunuri şi servicii mult mai mari prin creşterea salariilor, care se va resimţi pozitiv prin creşterea cererii agregate pe pieţele interne ;
- dezvoltarea unor scheme şi mecanisme publice eficace de acoperire cu servicii sociale, destinate în special celor în situaţie de risc/nevoie acută, pentru ca aceştia să nu devină dependenţi, ci chiar să devină competitivi.

În esenţă, aceste elemente şi principii propuneau „o strategie de dezvoltare a ţărilor latino-americane axată pe reducerea importurilor de materiale prelucrate, prin înlocuirea lor cu cele din producţie proprie, stimulând astfel industrializarea”, însă „instabilitatea politică a ţărilor latino-americane, dar şi concurenţa ţărilor dezvoltate au făcut ca proiectul ECLA să eşueze, deşi a avut rezultate notabile în anii ’60, îndeosebi în Mexic şi Brazilia” (Voicu, 2002).

A.G. Frank (1966, 1975) arată că modelul de explicare a subdezvoltării prin raportare la factorii interni şi a dezvoltării prin raportare la factorii externi (specific teoriilor modernizării) este eronat, deoarece, aşa cum arată So (So, 1990, *apud* Bădescu, 2006, p. 53) :

- ţările Lumii a Treia nu pot niciodată să meargă pe calea occidentală a dezvoltării, pentru că au experienţe pe care Occidentul nu le-a avut ;
- ţările occidentale, de pildă, n-au experimentat colonialismul, pe când ţările Lumii a Treia au fost colonii ale celor occidentale ;
- experienţa colonială a alterat radical calea lor de dezvoltare.

Frank (1966) arată că inferioritatea „periferiei” în raport cu „centrul” (pe dimensiunile *productivitate economică*, *acumulare de capital* şi *tehnologie*) nu poate duce decât la o „dezvoltare a subdezvoltării” perpetuă, prin migrarea continuă a resurselor (umane, capital financiar, materii prime) dinspre „satelit” către „metropolă”.

O altă formă de dependenţă este subliniată de Cardoso (1972) şi Cardoso şi Falleto (1979) – cea a săracilor faţă de bogaţi sau faţă de suportul statului bunăstării, inegalitatea, sărăcia şi excluziunea socială a acestora accentuându-se pe măsura creşterii decalajului dintre „centru” şi „periferie”. Apare, astfel, un cerc vicios în care inegalitatea socială generează şi, în acelaşi timp, este cauzată de subdezvoltare ; cu alte cuvinte, un cerc al dublei dependenţe care face ca ieşirea din subdezvoltare să fie foarte problematică.

Criticii acestei teorii reclamă faptul că susţinătorii teoriei (sub)dezvoltării sociale pe baza dependenţei nu furnizează date empirice suficiente şi coerente care să sprijine concluziile formulate (ce se doresc a fi cvasisuficiente). O altă critică face referire la argumentul teoriei dependenţei cu privire la legăturile dintre corporaţiile transnaţionale care ar fi doar în detrimentul statului şi în beneficiul lor. În realitate, asemenea conexiuni şi relaţii de cooperare economică pot fi utilizate drept mijloace de transfer tehnologic, care poate duce la dezvoltarea ţărilor-gazdă. Aici, argumentul cel mai important are la bază exemplul dat de situaţia actuală a SUA (ca superputere), dar care, în trecut, a fost, de asemenea, o colonie, ce a reuşit să rupă cercul vicios al (dezvoltării) subdezvoltării.

3. *Teoria sistemului mondial modern*

Această teorie a fost promovată de Immanuel Wallerstein (1974b, 1990) care, având ca bază teoriile dependenţei, a arătat totuşi că acestea nu pot explica integral procesele de dezvoltare socială ale „metropolelor” şi cele de „dezvoltare a subdezvoltării”, caracteristice

„periferiilor". Noile circumstanţe economice naţionale create de procesele complexe de schimbare socială (după cel de-al doilea război mondial, dar analiza este realizată pe o perioadă de 500 de ani, de la 1492 încoace) au făcut ca sistemele financiare şi de comerţ internaţionale să fie mult mai flexibile, îngreunând şi diminuând capacitatea guvernelor naţionale de a controla aceste fluxuri. Wallerstein face referire în special la anii '60, când, teoretic, apăruseră premisele ca ţările Lumii a Treia să poată dezvolta mecanisme de creştere a standardului de viaţă şi îmbunătăţire a condiţiilor sociale pentru populaţia autohtonă. Aceste premise sunt caracterizate de următoarele trăsături (So, 1990, p. 46) :

- Ţările Asiei de Est (Japonia şi „tigrii asiatici" – Taiwan, Coreea de Sud, Hong Kong şi Singapore) au continuat să înregistreze creşteri economice substanţiale, în ciuda dominanţei istorice şi a dependenţei de economiile europene. Astfel, a devenit din ce în ce mai dificil de explicat miracolul economic asiatic prin prisma aşa-numitului „imperialism manufacturier"[1].
- Criza statelor socialiste – în special răcirea relaţiilor chino-sovietice, (semi)eşecul Revoluţiei Culturale Chineze, stagnarea economică a statelor socialiste şi deschiderea graduală a acestora către investiţiile capitaliste – a pus, oarecum, capăt miracolului socialist, văzut de teoreticienii dependenţei drept calea către independenţă economică şi dezvoltare.
- Criza SUA, în plan economic şi social (pierderea războiului din Vietnam, criza Watergate, eşecul războiului împotriva sărăciei lansat de Lyndon Johnson, criza petrolului din anii '73-'74, „stagflaţia" anilor '70, deficitul bugetar uriaş etc. au constituit un puternic semnal de alarmă cu privire la diminuarea hegemoniei americane în lumea capitalistă).

De aici rezultă şi principalele diferenţe între teoria dependenţei şi cea privind sistemul mondial :

Tabelul nr. 1
Diferenţe între teoria dependenţei şi teoria sistemului mondial

	Teoria dependenţei	**Teoria sistemului mondial**
1. *Unitatea de analiză*	Statul-naţiune	Sistemul mondial/lumea însăşi
2. *Metodologia de analiză*	Modelul explicativ este unul structural-istoric, bazat pe dezvoltarea şi decăderea statului-naţiune.	Susţine ideea dinamicii istorice a sistemului mondial, dezvoltat pe baza unor trenduri seculare şi în cicluri globale/cicluri perechi/ „cicluri Kondratieff" (Bădescu, 2006, p. 59).
3. *Structura teoretică*	Bimodală : centru şi periferie.	Trimodală : centru, semiperiferie şi periferie.
4. *Direcţia de dezvoltare*	Procesul este, în general, dureros şi distructiv pentru periferie.	Există posibilitatea „migrării" în sus şi în jos în cadrul economiei mondiale.

1. Martin Landsberg (1979) arată că „imperialismul manufacturier" este o strategie de industrializare a ţărilor din Lumea a Treia prin exportul de produse finite către ţările dezvoltate, capitaliste.

	Teoria dependenţei	**Teoria sistemului mondial**
5. *Focalizarea cercetării*	Periferie.	Centru, semiperiferie şi periferie.
6. *Factori explicativi ai dezvoltării*	Localizează cauzele subdezvoltării ca fiind externe.	Localizează cauzele subdezvoltării ca fiind interne.
7. *Implicaţia doctrinară*	Susţinerea protecţionismului/intervenţia puternică a statului.	Susţinerea liberului schimb ca agent al difuziunii inovaţiilor.

Aşa cum arată Voicu (2002), organizarea trimodală este absolut necesară pentru a asigura echilibrul sistemului : „Necesitatea existenţei statelor semiperiferice derivă din raţiuni politice (operează ca o «clasă de mijloc», reducând posibilele tensiuni şi polarizarea între statele bogate şi cele sărace), dar mai ales economice (mutarea tehnologiilor mai vechi în statele semiperiferice permite menţinerea tehnologiilor de vârf în ţările centrale, astfel ca productivitatea muncii să fie ridicată, permiţând existenţa unor salarii ridicate şi evitarea crizelor politice interne şi a recesiunii)."

Redistribuirea bunăstării devine un mecanism secundar (cel principal fiind efortul individual în cadrul pieţei libere) esenţial, care generează incluziune socială şi creşterea solidarităţii comunităţilor/societăţii ca şi condiţie esenţială pentru promovarea dezvoltării sociale. În acest sens : „redistribuirea funcţionează ca mod de asigurare a indivizilor în faţa riscului, prevenind crizele sociale şi instabilitatea politică. Astfel, asigurarea funcţionării eficiente a sistemului de securitate socială constituie o condiţie a ordinii sociale şi a creşterii economice. Este motivul pentru care unii autori consideră dezvoltarea socială ca *o doctrină a integrării politicilor sociale şi economice*, în care ambele tipuri de programe să fie considerate ca parteneri egali. (...) Dezvoltarea socială este astfel menită să asigure furnizarea nevoilor de bază pentru toţi indivizii, strategiile dominante fiind planificarea şi intervenţia statului" (Voicu, 2002).

Caracteristicile specifice asociate proceselor de dezvoltare socială în cadrul teoriei sistemului mondial arată fără echivoc că unitatea de analiză nu poate fi alta decât sistemul social (global) însuşi, care, în cele mai multe situaţii, transcende realităţile naţionale. Este adevărat că acesta poate fi studiat inclusiv la nivelul „micro", intern al unei ţări, şi, de asemenea, dintr-un unghi de vedere exterior, deoarece sistemul social poate cuprinde mai multe ţări sau regiuni întregi. Ţările acestor regiuni pot fi însă inegale ca nivel şi posibilităţi de dezvoltare economică şi relaţii de dependenţă, motiv pentru care ţările mai puternice încearcă o expansiune a manifestării relaţiilor de putere asupra celor slabe. Aşa cum arată Bădescu (2006), „expansiunea implică, în mod necesar, o dezvoltare inegală şi curiozitatea acestui sistem este că însăşi coeziunea lui presupune, se bazează, în ultimă instanţă, pe acest fenomen de dezvoltare inegală, adică pe o stratificare a economiei mondiale în centre, semiperiferii şi periferii ; în interiorul ariei centrale, pe o diferenţiere între state, în cadrul statelor, între regiuni, iar în cadrul regiunilor, între oraş şi zona rurală etc."

Teoria sistemului mondial (ca şi cea a dependenţei, din care derivă şi pe care o dezvoltă) vede dezvoltarea socială dintr-un unghi pesimist, deoarece prăpastia dintre centru, pe de o parte, şi semiperiferie şi periferie, pe de altă parte, se adânceşte continuu şi nu pot fi create mecanisme de creştere pentru ţările periferice sau semiperiferice.

4. *Teoria globalizării*

Teoria globalizării este derivată din teoria sistemului mondial modern şi subliniază integrarea globală a unor sisteme sociale complexe, cu accent puternic pus pe mondializarea tranzacţiilor economice ca motor al globalizării. Pe lângă globalizarea economică, unul dintre cele mai importante aspecte se referă la globalizarea culturală, precum şi la creşterea imensă a posibilităţilor de comunicare în timp real la nivelul întregii lumi. De fapt, argumentează unii teoreticieni, creşterea frecvenţei şi intensităţii schimburilor culturale face ca liantul destul de fragil creat de tranzacţiile economice să fie întărit, astfel încât să putem vorbi de o lume interconectată şi interdependentă (într-un oarecare sens, putem afirma că ideea de *ecumenopolis* – „oraşul mondial" – a lui C.A. Doxiadis este „materializată" în fenomenul de globalizare ; vezi *globalizare*).

Caracteristicile specifice ale globalizării fac referire la :

1. Dezvoltarea spectaculoasă a sistemelor de comunicaţie şi creşterea accesului la informaţie, mileniul al III-lea aducând cu sine comunicarea globală, în care *toate* ţările interacţionează din ce în ce mai frecvent şi mai uşor, nu doar la nivel guvernamental, ci şi la nivelul cetăţenilor obişnuiţi. La aceasta se poate adăuga şi creşterea spectaculoasă a posibilităţilor de transport de mărfuri şi persoane, inclusiv scăderea timpilor de transport.
2. Chiar dacă există o dezvoltare inegală a sistemelor de comunicaţie (în ţările dezvoltate frecvenţa, intensitatea şi volumul comunicaţiilor – şi, implicit, accesul la o varietate de informaţii – fiind mult mai ridicate decât în ţările subdezvoltate), aceste mecanisme se răspândesc din ce în ce mai mult, din dorinţa întreprinzătorilor capitalişti de a cuceri noi pieţe. Un asemenea fapt nu poate duce decât la creşterea posibilităţilor, inclusiv pentru grupurile sărace, marginale, de a comunica, interacţiona şi, deci, de a avea acces la informaţii noi (şi utile/utilizabile) într-un context supranaţional.
3. Efectele comunicării globale restructurează sistemele sociale şi se văd rapid în plan social, economic, politic şi cultural, la nivelul fiecărei naţiuni. La nivel economic, de exemplu, creşterea accesului la tehnologie şi informaţie al micilor întreprinzători creează un mediu economic nou, particular, în care tranzacţiile economice capătă, pe lângă dimensiunea reală, o dimensiune virtuală, dată de noile mecanisme monetare şi financiare (transfer electronic de bani, plăţi on-line pentru diverse servicii, recepţionarea produselor comandate la mii de kilometri în 24/48 de ore etc.). Asemenea fenomene nu pot decât să se constituie în patternuri de uniformizare culturală, creând premisele pentru formarea unei culturi globale.
4. Chiar dacă accesul minorităţilor (săraci/cu acces limitat la resurse de putere) la mijloacele de comunicare şi informare creşte, acestea vor fi întotdeauna cu un pas înapoia elitelor economice şi politice în aceasta nouă lume a sistemelor de comunicare mondială, atât din raţiuni economice, cât şi ca urmare a limitelor (structurale şi individuale) în selectarea şi exploatarea informaţiilor disponibile. Elitele vor continua să ia deciziile structurale la nivelul acestor ţări, dar se creează premisele dezvoltării societăţii civile care poate exercita ample acţiuni de *lobby* şi *advocacy*.
5. Asemenea acţiuni şi alte elemente culturale vor influenţa, practic, o formă pe care o va lua structura socială şi direcţiile de dezvoltare economică, cu implicaţii la nivelul

fiecărei ţări asupra dezvoltării sociale pe termen mediu şi lung (îmbunătăţirea condiţiilor sociale şi a calităţii vieţii).

Toate aceste elemente influenţează, uneori diferenţiat, alteori difuz sau puţin distinctiv, procesele de dezvoltare economică, dar şi programele de dezvoltare socială, de data aceasta nu doar la nivelul statului-naţiune, ci la nivel regional şi global.

Există o serie de trăsături comune între teoria globalizării şi cea a modernizării în încercarea amândurora de a explica dezvoltarea socială. Cea mai importantă trăsătură regăsită în ambele teorii accentuează un anume tip de „etnocentrism" – faptul că direcţia ce trebuie imprimată este cea specifică proceselor de „americanizare"/„europenizare" (în termeni de dezvoltare tehnologică şi economică, dar mai ales în termeni de promovare a valorilor specifice democraţiilor occidentale). Pe această coordonată, există însă şi o diferenţă semnificativă: teoria modernizării este mult mai normativă, subliniind foarte clar cum trebuie rezolvată problema dezvoltării, în timp ce teoria globalizării subliniază dimensiunea pozitivă, dezirabilă a procesului de globalizare, dar nu în mod necesar, având un caracter normativ (Portes, 1992, *apud* Reyes, 2001).

De asemenea, şi teoria sistemului mondial are trăsături comune cu cea a globalizării, mai ales în ceea ce priveşte unitatea de analiză, care nu mai este statul-naţiune (ca în teoria modernizării şi dependenţei), ci lumea însăşi. Diferenţa, în acest punct, derivă din perspectiva ideologică şi sociologică de abordare. În timp ce teoria sistemului mondial are la bază elemente neomarxiste (conflictualism) ce accentuează caracterul violent şi revoluţionar al transformărilor sociale necesare promovării dezvoltării sociale, teoria globalizării îşi trage seva din structuralism şi funcţionalism, susţinând ideea unei tranziţii graduale, progresive. Etzioni (2002) arată că schimbările graduale, pozitive dintr-o societate capătă consistenţă atunci când marea majoritate a grupurilor sociale au capacitatea de autoadaptare la inovaţiile curente, în mod particular în sfera comunicării culturale (globalizarea culturii/cultura de masă).

Globalizarea nu are însă doar un trend pozitiv. Din ce în ce mai mult se discută despre globalizarea sărăciei şi globalizarea problemelor sociale, ca efecte ale globalizării economice, ale creşterii puterii corporaţiilor transnaţionale şi ale orientării lor spre obţinerea unor profituri maxime şi slăbirea mecanismelor instituţionale de redistribuire, dezvoltate de statul-naţiune clasic.

O întrebare fundamentală apare în legătură cu necesitatea de a specifica nu doar trendurile globalizării, ci şi *când se va încheia procesul de globalizare*, cum va arăta o lume complet globalizată, pentru că, cel puţin teoretic, la momentul respectiv, vom avea o singură societate şi cultură care va ocupa întreaga planetă. Sau poate că nu? Este extrem de dificilă o asemenea prognoză sociologică, mai ales fără a lua în considerare nivelurile înalte ale unor procese de *diferenţiere* (mai ales culturală/socială, dar şi politică şi economică), *multicentricitate* şi *fenomene imprevizibile*, *haotice*. Diferenţierea actuală limitează viteza unor procese de globalizare şi, la anumite niveluri, o poate chiar bloca. De exemplu, identitatea europeană este un construct dezirabil, dar blocat la nivelul entităţilor naţionale (vezi procesele dificile de creare a unei Europe sociale armonioase sau respingerea Constituţiei europene). Multicentricitatea se referă la faptul că centrele tradiţionale de putere – statul-naţiune – devin fluide şi îşi pierd masiv din influenţă şi autoritate în faţa noilor competitori reprezentaţi de firmele transnaţionale, ale căror interese le transcend pe cele ale statelor-naţiune şi cetăţenilor lor. În fine,

fenomenele haotice se referă la conflicte sociale masive, dezastre naturale (inclusiv epuizarea unor resurse non-regenerabile), descoperiri şi invenţii. Din ce în ce mai multe voci însă arată că globalizarea se referă la o serie de forţe şi factori ce acţionează în afara controlului social, transformând, într-o manieră necontrolată, lumea actuală, cu consecinţe nu doar negative, ci chiar ireparabile.

Fiind cea mai recentă teorie ce încearcă să explice dezvoltarea socială şi patternurile viitoare de manifestare, teoria globalizării s-ar putea să fie, ca şi predecesoarele ei, de altfel, „teoria la modă" în momentul actual. Anii '60 au adus teoria modernizării şi apoi teoria dependenţei, anii '70 au adus teoria sistemului mondial modern, anii '80 au lansat teoriile postmodernizării (cu un puternic *input* din partea cărţii lui J.F. Lyotard – *Condiţia postmodernă*), iar anii '90 aduc în prim-plan teoria globalizării. Acelaşi lucru s-a întâmplat cu „tranziţia" de la *dezvoltare economică* la *dezvoltare socială* şi apoi spre „dezvoltare sustenabilă" ; sau de la analiza diferitelor categorii de resurse la analiza *capitalului social* ca resursă-cheie ; sau mutarea discursului de la *sărăcie* la *deprivare* şi de la *excluziune socială* spre *incluziune socială* şi *societăţi coezive*. Indiferent de teoriile folosite şi de explicaţiile furnizate, obiectivele pe termen lung ale dezvoltării sociale vizează îmbunătăţirea calităţii vieţii şi bunăstarea socială a tuturor grupurilor sociale cu o componentă importantă referitoare la protecţie mediului înconjurător, conservarea biodiversităţii şi a multiculturalismului ca elemente fundamentale pentru o dezvoltare socială sustenabilă.

Adrian DAN

Teorii asupra tranziţiei economice şi politice de sistem – de la socialism la capitalism

Sfârşitul regimurilor comuniste în Europa Centrală şi de Est şi transformările către democraţie şi economia de piaţă sunt larg percepute ca o provocare pentru dezbaterile teoretice actuale din ştiinţele sociale. În linii mari, aceste teorii admit faptul că transformările postcomuniste au însemnat o reorganizare şi realiniere instituţională care a dus la o separare mai clară între economie şi sfera politică. Diverse categorii de teorii, liberale, neoinstuţionalist-liberale şi reflexive, elaborate în ştiinţele economice şi politice, au conceptualizat însă diferit natura acestei schimbări şi au sugerat prescripţii diferite pentru politicile de transformare.

Teorii liberale

Sfârşitul regimurilor comuniste în ECE a fost văzut, la începutul anilor '90, ca o victorie a liberalismului, o dovadă a superiorităţii istorice a valorilor şi instituţiilor liberale ca şi a inevitabilităţii răspândirii lor la nivelul întregului glob (Biersteker, 1992 ; Fukuyama, 1992). Ca urmare, teoriile liberale au jucat un rol crucial în definirea schimbărilor de sistem în ţările foste comuniste, înţelese ca „tranziţii" la democraţie şi economia de piaţă.

Teoriile liberale, ştiinţele economice neoclasice şi studiile neoliberale despre democraţie au în comun o concepţie asupra actorilor sociali ca agenţi autonomi, raţionali şi motivaţi de interese egoiste (Pop, 2002). Efectul la nivelul societăţii al acţiunilor acestor actori, despre care se presupune că operează în condiţii de competiţie şi acces neîngrădit la informaţia utilă, ar fi pieţele eficiente, iar în câmp politic un regim democratic. Argumentând că actorii economici se adaptează rapid şi raţional la mediul lor, economiştii neoliberali au susţinut schimbarea rapidă a condiţiilor de mediu prin introducerea unor măsuri pentru macrostabilizare, liberalizare a preţurilor şi a comerţului, convertibilitatea monedelor naţionale şi privatizare (Blanchard *et al.*, 1991 ; 1993 ; Blanchard, 1997). În această viziune, schimbarea de sistem constă într-o simplă resetare a economiei, în aşa fel încât aceasta să răspundă mecanismului economiei de piaţă. Întreprinderile ar fi urmat să se adapteze competiţiei, iniţiativele spontane ale antreprenorilor ar fi dus la exploatarea noilor oportunităţi pentru activităţi economice şi formarea pieţelor. În plus, controlul birocratic asupra economiei ar fi urmat să fie eliminat dintr-o dată şi, împreună, toate aceste măsuri ar fi făcut ireversibilă schimbarea de sistem înainte ca potenţialii oponenţi ai schimbării să se poată organiza eficient pentru a rezista acestor măsuri. Efectele negative, de aşteptat, precum şomajul, deteriorarea puterii de cumpărare şi a veniturilor şi recesiunea economică erau nedorite, desigur, dar acestea erau considerate drept probleme temporare şi, în orice caz, erau probleme mai puţin serioase decât dezechilibrele de nesusţinut create de economia planificată (Sachs, 1993 ; Przeworski, 1993 ; Williamson, 1994). Deşi, la începutul anilor '90, au dominat analizele asupra reformelor economice, sub presiunea criticilor, dar şi ca urmare a acumulării de date suplimentare despre evoluţiile reale din economie, chiar susţinătorii acestor teorii au ajuns să admită că „suntem încă destul de departe de a înţelege efectul politicilor macroeconomice în contextul economiilor în tranziţie" (Blanchard, 1997, p. 26).

În plan politic, teoriile liberale au analizat condiţiile în care democraţia ar fi putut deveni posibilă în ECE (Di Palma, 1990 ; 1991 ; Linz şi Stepan, 1996). Conform acestor teorii, condiţiile necesare pentru democraţie includeau apariţia unor actori politici raţionali, mânaţi de interese proprii bine articulate, conştienţi de propriile drepturi şi libertăţi şi dispuşi să se mobilizeze pentru atingerea scopurilor lor. Se presupunea, în acelaşi timp, că statul va deveni un arbitru neutru al diverselor interese politice, un garant al unei „pieţe politice competitive" (Di Palma, 1990, pp. 40-41). Astfel, statul şi piaţa, deopotrivă, sunt văzute de teoriile neoliberale ca mecanisme neutre şi corecte de coordonare la nivel social a unor seturi de interese aflate în competiţie.

La fel ca şi schimbarea în economie, şi la nivel politic se prevedea că schimbarea de sistem va fi o conversiune rapidă şi voluntaristă care ar duce la schimbări de comportamente, în aşa fel încât actorii politici să demonstreze disponibilitatea şi capacitatea de a adopta în comportamentul lor o serie de reguli – competiţia electoral liberală într-un sistem pluralist de partide –, fără să încerce să schimbe aceste reguli. Uneori, acordul dintre principalele partide politice asupra regulilor pe care se bazează sistemul politic se putea formula într-un pact, implicit sau explicit, care presupunea, de asemenea, că orice conflicte vor fi rezolvate prin intermediul procedurilor şi instituţiilor democratice (Stepan, 1986). În plus, aceste teorii defineau şi criteriile după care regimurile democratice puteau fi considerate drept consolidate, în funcţie de nivelul de dezvoltare a societăţii civile, a statului de drept şi a eficienţei administraţiei publice (Linz şi Stepan, 1996, pp. 6-15).

Această conceptualizare a schimbării în societăţile postcomuniste, ca simplă şi neproblematică tranziţie către democraţie şi economia de piaţă, ca o resetare voluntară şi spontană a principiilor de coordonare din economie şi politică, deşi foarte influentă la începutul anilor ’90, când a inspirat diverse programe de „terapie de şoc”, a fost treptat recunoscută ca simplistă (Kolodko, 1993). Acest deficit conceptual reflectă slaba preocupare a teoreticienilor liberali de a înţelege relaţia dintre economie şi politică. Deşi, în general, se susţine că libertăţile economice şi cele politice sunt, deopotrivă, necesare şi dezirabile pentru buna funcţionare a societăţilor dezvoltate contemporane şi deşi există o anumită afinitate între capitalism şi democraţie (Friedman, 1962 ; Hayek, 1944), teoriile liberale presupun, mai degrabă decât demonstrează sau explică, aceste legături sau afinităţi şi, ca atare, rămân un ghid inadecvat pentru înţelegerea transformărilor postcomuniste, a căror caracteristică centrală este tocmai această reaşezare a raporturilor dintre economie şi politică.

Teorii neoinstituţionaliste

Ştiinţele economice evoluţioniste şi studiul neoinstituţionalist al politicii modifică presupoziţiile despre comportamentul agenţilor sociali, individuali sau colectivi făcute de neoliberali. Pentru neoinstituţionalişti, actorii sociali operează într-un mediu deja structurat de instituţii, care au rolul de a facilita acţiunea colectivă, reduc costurile legate de implementarea şi respectarea regulilor, conduc la o anumită stabilite a ordinii sociale, facilitează schimburile şi managementul conflictelor (Coase, 1993 ; Murrell, 1991 ; North, 1990 ; Olson, 1992).

Construind pe aceste presupoziţii generale, ştiinţele economice evoluţioniste au conceptualizat schimbare economică din ţările postcomuniste ca un proces gradual în care, deşi rezultatul final desirabil era acelaşi cu cel prescris de neoliberali, crearea condiţiilor instituţionale pentru apariţia şi funcţionarea pieţelor este considerată mai importantă şi precede simpla schimbare a caracteristicilor mediului economic. Schimbarea instituţională cere timp şi presupune un grad înalt de experimentare şi incertitudine. În aceste condiţii, o parte din vechile instituţii rămân necesare pentru menţinerea unui grad suficient de coerenţă şi predictibilitate a activităţilor economice. Controlul direct al statului asupra cel puţin a unora dintre întreprinderi trebuie menţinut ; statul poate să fie un agent de socializare şi control al întreprinderilor care trebuie deprinse să accepte constrângeri financiare clare şi să se restructureze. Simpla introducere a unor politici neoliberale nu este suficientă pentru a determina aceste întreprinderi să adopte un comportament de piaţă (Clague, 1992 ; Carlin şi Mayer, 1994). În plus, instituţiile formale, care pot fi stipulate legislativ, nu funcţionează corespunzător în practică dacă ele nu sunt sprijinite, de asemenea, de instituţii informale care, la rândul lor, sunt legate de norme sociale mai generale. Fără asemenea instituţii informale care să sprijine piaţa, un cadru legal pentru reformă, oricât de bine conceput, ar fi mult prea dificil de implementat (Berg, 1994 ; Rapaczynski, 1996).

În sfera politică, teoriile neoinstituţionaliste preiau şi ele definiţia democraţiei propusă de teoriile liberale, însă contribuţia lor decurge din interesul pentru explicarea proceselor prin care valorile şi principiile democratice devin, într-adevăr, instituţii, adică reguli ale

jocului care ajung să fie promovate de anumite organizaţii şi dobândesc puterea de a structura acţiuni şi evenimente politice. Conform acestor teorii, principala caracteristică a transformărilor politice din ECE, după 1990, este simultaneitatea schimbărilor, la trei niveluri distincte conceptual şi analitic : reconfigurarea unor graniţe statale ; elaborarea noii ordini constituţionale şi a regulilor noilor regimuri politice ; îndeplinirea sarcinilor politice curente legate de priorităţile momentului (Offe, 1991 ; 1996). Acest gen de studii încearcă, de asemenea, să discearnă, într-o anumită măsură, legăturile cauzale între designul instituţiilor şi o anumită distribuţie a puterii între actori, ca şi condiţiile pentru succesul sau reuşita democratizării şi a reformei economie (Elster, 1996 ; Hellman, 1996).

Ca şi în concepţia studiilor despre democraţie, şi pentru neoinstituţionalişti, noile regimuri politice din statele postcomuniste sunt considerate drept democraţii consolidate atunci când regulile jocului încetează să mai fie subiect de negociere, fiind considerate ca de la sine înţelese, normale, naturale chiar. În termeni de proces, consolidarea a devenit un fapt când actorii politici respectă regulile create la niveluri mai înalte ale ierarhiei politice şi au interiorizat aceste reguli prin practica unui autocontrol continuu. În plus, neoinstituţionaliştii discută direct chestiunea diferenţierii instituţionale dintre politică şi economie, o problematică centrală pentru ţările foste comuniste în ECE, caracterizate, la începutul anilor ’90, de un grad înalt de fuziune între aceste două sfere (Batt, 1994 ; Comisso, 1986). În acest context, teoriile neoinstituţionaliste explică faptul că diferenţierea sferelor înseamnă asigurarea autonomiei instituţiilor specifice fiecăreia dintre ele şi oferă instrumentele conceptuale pentru evaluarea măsurii în care această autonomie este realizată. Diferenţierea ca atare este rezultatul delegării de autoritate de la instituţiile politice la cele economice, în aşa fel încât, odată ce s-a realizat această delegare, convertibilitatea resurselor şi statutului obţinute într-o sferă în termenii şi resursele specifice celeilalte devine mult mai limitată. Prin contrast, când actorii politici sunt slabi, acest lucru se reflectă în delegarea incompletă de autoritate : actorii politici tind să recurgă la strategii directe de control, manifestate printr-o „manie a decretelor” şi frecvente schimbări legislative (Elster, Offe şi Preuss, 1998).

Astfel, teoriile neoinstituţionaliste oferă unele ipoteze, utile pentru studiul transformărilor postcomuniste, pentru a înţelege relaţia dintre economie şi politică. Instituţiile economice, specifice pieţei, sunt, în fapt, susţinute de instituţii politice puternice care acceptă limitarea competenţei lor. Exercitarea puterii politice într-un mod marcat de certitudine asupra propriului rol este necesară pentru delegarea puterii şi autonomiei către instituţiile economie în sfera lor specifică, în vreme ce statul îşi păstrează autoritatea de garant de ultimă instanţă al acestor instituţii.

În vreme ce aceste teorii neoinstituţionaliste oferă o înţelegere mai nuanţată a schimbării de sistem în ţările postcomuniste, conceptualizarea oferită de ele asupra punctului de pornire şi al obiectivului transformărilor rămâne totuşi insuficientă. La fel ca în teoriile neoliberale, şi neoinstituţionaliştii preiau fără să examineze şi naturalizează instituţiile majore ale capitalismului şi, prin urmare, marginalizează alte întrebări cruciale, chiar cu privire la caracteristicile de sistem ale socialismului şi capitalismului : formele mărfii ca atare, extinderea comodificării asupra puterii de muncă şi modalitatea prin care acest proces este justificat deopotrivă în economie şi în sfera politică, drept manifestare a libertăţii.

Teorii reflexive

Teoriile reflexive accentuează faptul că transformările postcomuniste implică nu numai o reorganizare instituţională, o separare instituţională mai adâncă între economie şi politică, prin dezvoltarea infrastructurilor pieţei, a sistemului bancar, redistribuirea drepturilor proprietăţii şi a responsabilităţilor manageriale asupra firmelor şi, în ultimă instanţă, reconfigurarea rolului statului în economie. Deşi foarte important, studiul acestor procese ignoră, totuşi, un fapt esenţial : schimbarea de sistem înseamnă transformarea unei formaţiuni istorice socialiste într-una capitalistă. Teoriile reflexive, inspirate de analize marxiste şi weberiene de economie politică clasică, sugerează că, dincolo de schimbările instituţionale care fac subiectul analizelor instituţionaliste, este necesară şi o analiză propriu-zis sistemică a schimbării.

Deşi această interpretare rămâne în curs de elaborare, există, în momentul de faţă, o sumă de rezultate iniţiale şi sugestii în interiorul unor discipline precum sociologia economică şi analizele politice care ţin seama şi de mecanismele simbolice de constituire şi exercitare a puterii. Aceste teorii pornesc de la o conceptualizare mai nuanţată a relaţiei dintre agenţi şi mediul în care aceştia acţionează, a procesului de inserare (*embeddedness*) propriu-zisă a actorilor sociali în mediul lor.

Definirea schimbării de sistem în economie

Sistemele economice şi politice socialiste au fost adesea caracterizate ca forme de „capitalism de stat”. Făcând parte din sistemul capitalist global, aceste ţări nu au putut evita logica specifică sistemului : producţia lor era o producţie de mărfuri, aveau relaţii de comerţ şi schimburi financiare cu ţări din afara blocului socialist şi şi-au luat, astfel, locul în diviziunea internaţională a muncii. Pe plan intern, dreptul exclusiv al statului de a poseda mijloacele de producţie a redus întreaga populaţie la statutul de forţă de muncă salariată, aflată la dispoziţia statului. De asemenea, unele dintre instituţiile economice prezente în economiile capitaliste, precum banii, un sistem relativ sofisticat de diviziune a muncii şi anumite forme de organizare şi management economic, au existat, de asemenea, şi în interiorul economiilor socialiste.

Conform lui Polanyi (1957 ; 1992) şi Marx (1976), piaţa, ca mecanism de coordonare economică, operează într-o societate în care s-a produs deja comodificarea, transformarea în marfă a principalelor componente ale procesului productiv : oamenii devin forţa de muncă, natura devine pământ în proprietate, exploatabil, iar banii devin capital. Prin extensie, se poate spune că, în societăţile socialiste, mecanismul de coordonare economică este planul, iar acesta corespunde unei structuri sociale în care statul deţine monopolul asupra mijloacelor de producţie, schimburile economice fiind administrate direct şi birocratic. Din acest punct de vedere, schimbarea sistemică în societăţile postcomuniste este o schimbare în mecanismul de coordonare economică, de la plan la piaţă. Mai concret, întrebarea cu privire la natura acestei schimbări este o întrebare cu privire la măsura şi forma în care forţa de muncă, banii şi pământul funcţionau ca mărfuri în condiţiile planului şi la modul în care atributele acestui tip de comodificare s-au schimbat odată cu adoptarea pieţei ca principal mecanism de coordonare economică.

Mecanismele prin care această comodificare se realizează şi este justificată sunt diferite şi au consecinţe diverse pentru configuraţia şi caracteristicile sistemelor respective. În capitalism, libertatea formală este acceptată ca o normă economică, socială şi politică, iar crizele economice, endemice sistemului, sunt, în acelaşi timp, mai puţin costisitoare politic şi mai uşor de folosit ca oportunităţi pentru a disciplina forţa de muncă. Separarea sferelor economiei şi politicii joacă un rol important în stabilizarea capitalismului, pentru că presupune straturi de diferenţiere instituţională care atenuează şi maschează impactul politic al crizelor sociale şi economice (Coates, 2000 ; Hall şi Soskice, 2001 ; Jessop, 2002). Prin contrast, în capitalismul de stat, recompensa pentru acceptarea doctrinei „necesităţii asumate", a rolului conducător al partidului comunist, este promisiunea statului de a reinvesti surplusurile care rezultă din activitatea economică la nivel naţional şi de a distribui o parte a acestui surplus în aşa fel încât întreaga populaţie să beneficieze de anumite drepturi economice garantate, chiar dacă acestea rămân la un nivel foarte modest.

Din acest punct de vedere, schimbarea sistemică în trecerea de la socialism (capitalism de stat) la capitalism liberal poate fi înţeleasă ca schimbare a mecanismului prin care se realizează transformarea în marfă a forţei de muncă, a banilor, a pământului şi a altor factori de producţie. Doctrina „necesităţii asumate", fundamentarea regimului pe rolul conducător al partidului comunist devine din ce în ce mai greu de susţinut şi este respinsă, în ultimă instanţă, pe măsură ce statele comuniste îşi pierd abilitatea de a folosi această doctrină pentru a-şi mobiliza populaţiile, pentru a face faţă competiţiei economice mondiale şi pentru a-şi îndeplini promisiunile pe care se bazează pactul social.

Înlocuirea „necesităţii asumate" şi a rolului conducător al partidului comunist cu principiul libertăţii formale a avut consecinţe importante pentru felul în care costurile transformării de sistem au fost distribuite în interiorul societăţii, pentru reorganizarea instituţională a statului, redefinirea rolului statului în economie şi crearea de noi relaţii de proprietate. Pe de o parte, principiul libertăţii formale a permis elitelor politice din aceste ţări să transfere costurile economice ale schimbării către secţiunile mai vulnerabile ale forţei de muncă : pensionari, agricultori, diverse categorii de angajaţi ai statului, precum educatori sau doctori. O sărăcire rapidă şi dramatică a unor secţiuni largi a populaţiei a fost tolerabilă politic şi justificată în numele noilor libertăţi economice şi politice.

De asemenea, în procesul de transformare de sistem a existat o anumită continuitate a vechilor valori şi condiţii structurale ; faptul că statul socialist deţinea mijloacele de producţie în numele poporului a avut anumite consecinţe practice şi ideologice. Au existat puţini deţinători de capital, capabili să cumpere proprietăţile statului odată ce acestea au devenit obiectul unor politici de privatizare. În acelaşi timp, legitimitatea morală, pe care toţi membrii societăţii o păstrează ca deţinători nominali ai proprietăţii, a fost recunoscută în transferul gratuit al unei părţi din mijloacele de producţie în posesia lor, de data aceasta ca indivizi.

În vreme ce direcţia generală a acestor procese de schimbare, de transformare a modalităţilor de comodificare a muncii, a banilor şi pământului este evidentă, desfăşurarea istorică reală a acestui proces rămâne subiect de cercetare. Ideea de inserare, de apartenenţă a actorilor în mediul lor social (Granovetter, 1985 ; 1992 ; Barber, 1995) sugerează că deciziile şi comportamentele economice apar în interiorul unor reţele concrete de relaţii sociale. Deciziile economice sunt rareori bazate exclusiv pe informaţia conţinută în sistemul de preţuri sau prezumţii generale cu privire la moralitatea şi

onestitatea potenţialilor parteneri. Dimpotrivă, informaţia explicită sau implicită, obţinută prin intermediul relaţiilor sociale existente, este adesea considerată drept baza cea mai sigură pentru fundamentarea deciziilor (Granovetter, 1985, pp. 487-493).

Stark (1990 ; 1992) şi Stark şi Bruszt (1998) au arătat că actorii economici din ECE au avut tendinţa să recombine resursele instituţionale moştenite din perioada comunistă, pentru a supravieţui şi a se adapta la incertitudinile create de procesele de transformare de după 1990. Ei sugerează că reţelele de firme, mai degrabă decât firmele individuale, sunt unităţile potrivite de analiză pentru evaluarea impactului politicilor economice. Relaţiile preexistente şi dependenţele dintre firme conţin resurse importante, în termeni de informaţie, încredere şi chiar patternuri de avantaje economice, care pot fi folosite creativ în designul strategiilor de restructurare.

Reconstruirea spaţiului politic

Teoriile reflexive propun, de asemenea, o serie de observaţii şi contribuţii care pot conduce la o mai bună înţelegere a rolului statului în procesele de transformare postcomunistă şi a naturii procesului de schimbare ca redefinire, reconstruire a sferei politice. Evident, statul a avut un rol important în construirea noilor instituţii, deopotrivă în economie şi în politică, de la elaborarea cadrului pentru exercitarea dreptului de vot şi organizare politică la definirea noilor instituţii care reglează viaţa economică : pieţe, sistemul bancar, instrumentele de guvernare macroeconomică prin care se defineşte o nouă relaţie între stat şi economie, tradusă prin politicile fiscale şi monetare.

Cum era de aşteptat, schimbările din economie au fost intens contestate sub aspect politic şi chiar rolul statului a fost el însuşi politizat. Au apărut categorii de câştigători şi perdanţi în urma proceselor de transformare, ca rezultat al creşterii nivelurilor inegalităţii şi sărăciei. Corupţia şi pericolul ca noua formă de organizare economică şi politică să ia caracterul „capitalismului politic”, în care deţinători de capital politic, cu acces la centrele de putere în stat, ar fi avut posibilitatea de a transforma imediat acest capital într-unul economic, şi invers, au fost larg dezbătute în literatura dedicată transformărilor postcomuniste. O asemenea evoluţie ar duce la plasarea în periferie a ţărilor din ECE şi la subminarea oricăror şanse de construire a unor forme de capitalism bazate pe reguli transparente şi (relativ) corect implementate (Baltasiu, 2003 ; Brucan, 1996 ; Hankiss, 1990 ; Lessenich, 2000 ; Pop, 2006 ; Staniszkis, 1991 ; Zamfir, 2004).

Intr-o anumită măsură, după cum argumenta Max Weber într-un text scris în 1919, economia şi politica sunt întotdeauna într-o relaţie de (numai relativă) autonomie : guvernarea trebuie susţinută, deopotrivă, de puterea economică şi de maturitatea politică.

Pe parcursul întregii istorii, *dobândirea puterii economice* a fost cea care a dat unei clase sau alteia impresia că poate să devină *un candidat pentru funcţia de lider politic în societate*. Este periculos şi, pe termen lung, este şi incompatibil cu interesul naţional ca o clasă aflată în declin din punct de vedere economic să continue să exercite puterea politică. Dar este şi mai periculos ca acele clase care se apropie de poziţia de deţinătoare ale puterii economice şi, prin urmare, se aşteaptă să preia şi puterea politică, să nu aibă încă maturitatea politică de a-şi asuma crearea unei direcţii pentru stat (Weber, 1994, p. 21).

Astfel, interdependenţa dintre sfera economică şi cea politică este exprimată prin aceea că, în ciuda faptului că există o anumită diferenţiere instituţională între ele, grupuri

şi clase sociale îşi pot folosi, totuşi, puterea acumulată într-una dintre sfere, pentru a dobândi putere sau pentru a-şi menţine puterea în cealaltă. Deţinerea puterii economice este considerată o condiţie prealabilă pentru intrarea în competiţia pentru puterea politică. Clase economice în declin pot să se opună unor procese politice care le-ar putea marginaliza. Weber pare să sugereze, de asemenea, că se poate imagina o stare de echilibru în relaţia dintre aceste sfere când clasele dominante sau aflate în ascensiune din punct de vedere economic deţin şi puterea politică. În acest sens, coexistenţa dintre o formă liberală de capitalism şi democraţia liberală ar putea fi un exemplu de aliniere armonioasă între economie şi politică.

Dar, aşa cum studiile neoinstituţionaliste evidenţiază foarte clar, economia şi politica au un anumit grad de independenţă una faţă de cealaltă. Abilitatea de a mânui, de a folosi puterea politică este un factor propriu sferei politice. Această abilitate este dobândită prin participarea în instituţii politice care încurajează şi recompensează capacitatea indivizilor de a-şi asuma responsabilitatea pentru colectivităţile sau interesele pe care le reprezintă (Weber, 1994, pp. 145-271). Şi invers, faptul că o nouă clasă economică poate să-şi facă apariţia la marginea unei ordini existente reprezintă o manifestare a independenţei sferei economice.

În termenii acestei conceptualizări, economiile planificate, subordonate partidului-stat în socialism, au reprezentat un caz istoric în care aspectul de interdependenţă a fost accentuat până la dispariţia autonomiei dintre cele două sfere. Din acest motiv, unele analize ale transformărilor postcomuniste pleacă de la premisa că eşecul regimurilor comuniste şi abandonarea sistemului ca atare s-au datorat unor cauze nonsistemice, întâmplătoare (Thom, 1996; Elster, Offe şi Preuss, 1998). Schimbări în condiţiile generale, precum răspândirea percepţiei că modelele economice şi politice ale ţărilor Europei de Vest erau superioare, corupţia din interiorul partidelor comuniste, vizibilul eşec al strategiilor economice bazate pe plan, mai degrabă decât activităţile politice concrete, au fost factorii determinanţi ai căderii regimurilor comuniste (Jowitt, 1998). Pentru că ţările socialiste făceau parte dintr-un sistem mai vast, capitalist, performanţele lor economice au fost totuşi subiectul unor evaluări comparative. În lipsa unei clase economice alternative interne, aceste evaluări externe au impus recunoaşterea faptului că economiile planificate intraseră în declin, iar această realizare a creat oportunităţi pentru schimbările politice (Kornai, 1992, pp. 168-196; Verdery 1996, pp. 19-38).

Există, de asemenea, sugestii că unii dintre agenţii socializaţi şi profund înseraţi în ordinea regimurilor comuniste au putut totuşi alege şi crea un nou sistem, modificând treptat „gândirea instituţională" (Douglas, 1987, p. 4) existentă. Aceşti actori au ales să se identifice cu elementele ideaţionale, cu valorile propuse chiar de regimurile comuniste, reuşind să creeze loialităţi şi solidarităţi alternative, construite în jurul acestor valori. Tehnocraţi, manageri, inteligenţia dizidentă au adoptat, în spiritul lor, valori precum raţionalitatea, democraţia, participarea în procesul democratic, care aveau deja o anumită legitimitate şi o prezenţă instituţională chiar în interiorul regimurilor comuniste, şi s-au opus aplicării lor practice distorsionate şi corupte (Eyal şi Townsley, 1995; Eyal, Szélenyi şi Townsley, 1998, pp. 86-112). Această atitudine a pregătit grupuri pentru rolul de promotori ai unui proiect capitalist bazat pe ideologica economică neoliberală şi pe idealul societăţii civile, care incorporează aceste valori într-un mod considerat mai autentic. Şi, într-adevăr, faptul că aceşti agenţi ai schimbării pot performa acest rol fără să fie şi proprietari ai mijloacelor de producţie corespunde oarecum cu alte variante de capitalism

contemporan, în care puterea economică este dispersată între proprietari şi manageri (Chandler, 1992).

Astfel, se poate spune că în ECE clasele politice şi manageriale au profitat de slăbirea regimurilor comuniste, pusă în evidenţă de competiţia internaţională şi de manifestări sporadice de opoziţie internă, şi au creat condiţii pentru o transformare de sistem, cel puţin la început, din motive, în bună măsură, normative. Deşi experienţa istorică arată că grupurile care au introdus aceste schimbări de sistem nu au fost neapărat şi cele care au profitat cel mai mult de schimbare (Michnik, 1998), această analiză confirmă ideile lui Weber despre autonomia relativă a sferei politice, în care ideile dominante şi identităţile actorilor iau în seamă, dar nu pot fi reduse la promovarea intereselor materiale (Bauman, 1994). Cu toate acestea, lipsa de putere economică a noilor elite politice în ECE este evidentă, ceea ce face ca sarcina lor obişnuită, de păstrare a aparenţelor de principialitate şi dedicaţie pentru reprezentarea dezinteresată a voinţei colective, să fie cu atât mai greu de susţinut. Toţi politicienii îşi câştigă existenţa, într-o anumită măsură, *din* politică, chiar şi atunci când dau impresia că trăiesc *pentru* politică. Dedicaţia lor pentru promovarea anumitor valori este motivaţia principală a participării în politică, însă, evident, recompensele pentru activitatea lor pot lua şi forme materiale (Bourdieu, 1991, p. 183 ; Weber, 1994, pp. 320-321). Consecinţele acestei stări de fapt pentru politicienii din ECE şi pentru abilitatea lor de a instituţionaliza eficient şi convingător separaţia dintre economie şi politică sunt şi rămân complexe. Faptul că ei au o poziţie economică precară şi sunt în postura de a supraveghea, în numele statului, un proces atât de vast de redistribuire a proprietăţii alimentează suspiciuni de corupţie şi „capitalism politic”. Există o anumită probabilitate, aproape sistemică, ca anumiţi membri ai elitelor politice să îşi folosească poziţiile în avantaj personal ; în orice caz, dependenţa de veniturile generate de salariu, chiar pentru a supravieţui, ar putea conduce, în cel mai bun caz, la o anumită înclinaţie de a evita asumarea de riscuri care ar putea ameninţa aceste slujbe.

Un alt aspect al autonomiei politicului în raport cu sfera economică este conceptualizat de Weber ca o diferenţă în felul în care politicienii pot să folosească ideile şi valorile pe care le consideră esenţiale şi directoare pentru activitatea lor. Weber a identificat, de exemplu, tendinţa unor politicieni de a folosi ideile ca idealuri etice absolute, în contrast cu o etică de responsabilitate în care idealurile sunt înţelese ca idei directoare, a căror realizare practică, deşi dezirabilă, este, practic, imposibilă (Weber, 1994, pp. 359-369).

Concluzie

Transformările economice şi politice declanşate de colapsul regimurilor comuniste din ECE au fost conceptualizate diferit în interiorul a trei tipuri de teorii. Pentru neoliberali, schimbarea de sistem este o tranziţie, relativ neproblematică, decisiv implementată de agenţi motivaţi ideologic. Construind pe modelele liberale de înţelegere a politicului şi economicului, ca şi a raporturilor dintre acestea, teoriile neoinstituţionaliste iau în considerare, într-o analiză mai nuanţată, aspecte legate de dimensiunea temporală a acestor procese şi de delicateţea şi dificultatea activităţilor de delegare a puterii. O viziune mai complexă asupra acestor transformări este oferită de diverse sugestii şi

implicaţii, ca şi de analize concrete de caz, bazate pe sociologia economică şi pe o înţelegere a politicului care include procese de reprezentare simbolică.

Astfel, schimbările din ţările foste comuniste din ECE au, deopotrivă, o dimensiune sistemică şi una instituţională. Apariţia pieţelor şi reinserarea statelor postcomuniste în economia mondială sunt însoţite de o schimbare în forma pe care o ia comodificarea forţei de muncă, a pământului şi a banilor. Înlocuirea rolului conducător al partidului comunist cu libertatea formală creează spaţii mai complexe de intermediere a raporturilor dintre economie şi politică. Pe această bază, procesele de reorganizare instituţională rămân o dimensiune importantă a schimbării pentru care teoriile neoinstituţionaliste oferă instrumente de analiză extrem de utile. Este evident, în acelaşi timp, că redefinerea spaţiului politic şi procesul de acumulare capitalistă rămân legate într-o anumită măsură, ceea ce constituie o condiţie structurală inevitabilă, mai degrabă decât reflecţia unei tendinţe culturale către corupţie sau capitalism politic.

Liliana POP

Tranziția ca proces istoric în Europa Centrală şi de Est

Termenul de *tranziţie* se referă la procesul istoric de schimbare a formei de organizare socială de la modelul de tip sovietic la modelul de tip occidental. Acest proces implică transformări în ceea ce priveşte sistemul politic, modul de funcţionare al economiei, structura socială şi sistemul de valori. În cazul sistemului politic, schimbările au vizat trecerea de la monopolul asupra puterii al partidului comunist la pluripartitism, alegeri libere şi stat de drept. În plan economic, a fost abandonat modelul etatist de economie centralizată în favoarea modelului capitalist al economiei de piaţă. Schimbările din economie au antrenat şi un alt pattern, mult mai complex : cel al stratificării sociale. În planul valorilor, a fost abandonată ideologia oficială de tip comunist în favoarea valorilor de tip occidental. Tranziţia a devenit posibilă datorită dezagregării blocului de state socialiste, format din URSS şi aliaţii săi. Ca organizare, acest bloc avea structuri asemănătoare cu blocul statelor occidentale. Pactul de la Varşovia era o alianţă militară de tip defensiv, în cotraponderea cu NATO. CAER a fost o organizaţie interstatală economică, echivalentul Comunităţii Economice Europeane, care, ulterior, avea să devină UE. După prăbuşirea regimurilor socialiste, organizate după model sovietic, din ECE, în anul 1989, respectivele organizaţii interstatale au intrat în disoluţie.

Datorită întinderii geografice a blocului statelor socialiste şi a diferenţelor structurale dintre aceste state, se operează o distincţie între trei categorii :
- statele din ECE, foşti sateliţi ai URSS, inclusiv statele baltice ;
- statele foste componente ale URSS, membre ale Comunităţii Statelor Independente (CSI) ;
- statele din Asia, respectiv China, Vietnam, Laos, Cambodgia şi Mongolia.

În sens general, tranziţia reprezintă trecerea sau procesul de trecere de la o stare sau formă la alta, termenul fiind utilizat şi în alte domenii. În istorie, ca ştiinţă ce dispune

de propria terminologie, pentru schimbarea radicală a structurii economice, sociale, politice şi culturale, este utilizat termenul de *revoluţie*. De aici şi prezenţa acestui termen în caracterizarea căderii regimurilor comuniste din Cehoslovacia (Revoluţia de catifea) şi România (Revoluţia din Decembrie). Însă termenul de *revoluţie* era oarecum indezirabil politic, făcând trimitere mai degrabă la conflictul ideologic care tocmai se sfârşise. Neutralitatea ideologică a condus la consacrarea tranziţiei ca termen generic pentru acest proces istoric în ECE.

În ceea ce priveşte relaţia dintre tranziţie şi dezvoltarea socială (vezi *dezvoltare socială*), elementul de schimbare socială spre o stare considerată dezirabilă nu poate fi negat, cum nu poate fi negată nici aspiraţia spre condiţii sociale şi de trai mai bune, dar se pune problema în ce măsură respectivele schimbări au avut un caracter programatic, direcţionat. Anumite componente ale tranziţiei, în special schimbările de sistem politic, economic şi din sfera politicilor sociale pot fi analizate ca programe de dezvoltare, deoarece se bazează pe o strategie elaborată la modul explicit. Despre alte schimbări, mai ales cele în plan valoric (al mentalităţilor sau structurii sociale) nu se poate afirma acelaşi lucru. Pe de altă parte, perioada de tranziţie a reprezentat o oportunitate istorică de consolidare a păcii şi stabilităţii pe continentul european, după sfârşitul Războiului Rece dintre cele două blocuri antagonice, respectiv statele occidentale capitaliste şi statele socialiste.

Formularea strategiei tranziţiei

Privită ca un proces istoric de dezvoltare împărtăşit de un grup de state cu o organizare politică, economică şi socială în linii mari asemănătoare la sfârşitul anilor ’80, tranziţia a avut la bază o serie de opţiuni strategice, formulate încă din anii 1989-1990, care au trasat liniile directoare pentru întreaga perioadă ce a urmat.

Sub aspectul transformărilor politice, documentul istoric relevant este declaraţia finală a reuniunii din noiembrie 1990 a şefilor de state şi de guverne ai statelor membre ale Conferinţei pentru Securitate şi Cooperare în Europa (CSCE), intitulat *Carta de la Paris pentru o Nouă Europă*. Recunoscând momentul de schimbare profundă şi aşteptări istorice în care avea loc reuniunea, documentul stabilea un cadru pentru dezvoltarea instituţională democratică a continentului european. În acest sens, era recunoscut *status-quo*-ul internaţional, respectiv integritatea teritorială şi independenţa statelor. Statele semnatare se angajau să consolideze, construiască şi întărească democraţia drept singurul sistem de guvernare, prin protecţia şi promovarea drepturilor omului, pluralism şi alegeri libere şi corecte, precum şi stat de drept. Anexele *Cartei de la Paris* conţin aranjamente instituţionale în vederea îndeplinirii angajamentelor asumate. Rolul CSCE, devenită ulterior *Organizaţia pentru Securitate şi Cooperare în Europa* (OSCE), în desfăşurarea de alegeri libere şi corecte în statele membre a fost deosebit, prin oferirea de expertiză şi echipe de monitorizare a rezultatelor electorale, asistenţă în redactarea şi implementarea legislaţiei referitoare la drepturile omului şi instituţiile statului de drept în fostele state socialiste, membre al OSCE. În domeniul drepturilor omului, un rol important a revenit Consiliului Europei, organizaţia interstatală de referinţă pe continentul european. Pentru a dobândi calitatea de stat membru al Consiliului Europei, fostele state socialiste au implementat o serie de reforme în administraţie şi justiţie.

Instalarea unor noi guverne postcomuniste în 1989 şi 1990 în fostele state-satelit ale Uniunii Sovietice, iar după 1991 şi în noile state apărute ca urmare a destrămării URSS, în special în Rusia şi în statele baltice, a oferit prilejul unei ferestre de oportunitate pentru lansarea unor vaste programe de reformă a sistemului economic.

Formularea acestor prime programe, care conţin elementele centrale ale strategiei tranziţiei în plan economic, a început în Polonia, primul stat în care un guvern postcomunist a ajuns la putere prin alegeri libere. Noul guvern a format o comisie prezidată de Leszek Balcerowicz, ministru de Finanţe şi vicepremier pe probleme economice, din care mai făceau parte renumitul economist occidental Jeffrey Sachs, recomandat de George Soros, precum şi alţi economişti de origine poloneză care activau în mediul academic occidental. Programul redactat de comisie a fost cunoscut mai târziu sub denumirea de „terapie de şoc", sugerată de Jeffrey Sachs. Filosofia acestui program a fost ancorată în teoria economică de tip neoliberal (sau neoclasic), pe trei componente-cheie : liberalizarea preţurilor, stabilizare şi privatizare. Alte puncte vizau politici monetare şi bugetare restrictive, cu scopul de a controla creşterea preţurilor prin politici monetare şi bugetare severe, cu dobânzi pozitive ridicate şi deficite publice cât mai reduse, liberalizarea politicii de comerţ exterior şi convertibilitatea monedei naţionale, precum şi o reformă instituţională vizând retragerea intervenţiei statului din economie şi societate (Blanchard, Kenneth, Sachs, 1994). Nuanţa de „şoc" venea din concepţia asupra liberalizării totale a preţurilor, a anulării tuturor subvenţiilor şi a privatizării rapide. Adoptarea planului, în decembrie 1990, a fost urmată de aprobarea acestuia de către FMI, BM şi alţi creditori ai Poloniei şi de trecerea prin Parlamentul polonez a unui pachet de legi conţinând respectivele măsuri.

Rolul cunoaşterii ştiinţifice occidentale asupra formulării strategiei reformei s-a concentrat în anii 1991-1994, prin contribuţia unor personalităţi marcante ale lumii academice americane, reprezentative pentru teoria economică neoliberală, dominantă în epocă atât la nivel intelectual, cât şi la nivelul politicilor publice. Studiile publicate în această perioadă subliniau necesitatea trecerii rapide la mecanismele economiei de piaţă prin liberalizarea preţurilor şi privatizare. Nevoia implicită a unui program de stabilizare aducea însă problema specificităţii ţărilor din ECE. Răspunsul dat a fost sintetizat astfel : „În mod clar, problema nu este de a repara stricăciunile dintr-o economie de piaţă existentă, ci de a pune în funcţiune una nouă. Oare sunt condiţiile atât de diferite, astfel încât să necesite o abordare radical diferită ? Noi nu credem asta. Cea mai mare parte a logicii pachetelor-standard de stabilizare se aplică, de asemenea, Europei de Răsărit." (Blanchard *et al.*, 1991, p. 1). De altfel, unii dintre aceşti economişti, ocupanţi ai unor catedre prestigioase din marile universităţi americane, au avut un rol în desfăşurarea ulterioară a reformelor. Jeffrey Sachs a fost consilierul guvernului rus în perioada programului de „terapie de şoc" din Rusia, Lawrence Summers a ocupat poziţia de secretar al Trezoreriei (echivalentul ministrului de Finanţe) în cabinetul preşedintelui Clinton, iar Stanley Fischer a fost economist-şef al BM (1988-1990) şi director general adjunct şi economist-şef al FMI (1994-2001).

Fixarea unui cadru ştiinţific pentru reforme s-a situat la confluenţa primelor finanţări oferite de FMI şi BM pentru ţările în tranziţie. Instituţiile financiare internaţionale au adoptat rapid această strategie, care se plia pe filosofia neoliberală a respectivelor instituţii, transpusă în activitatea curentă de condiţionarea acordării de asistenţă financiară de respectarea liniilor de politică prevăzute în „consensul de la Washington" (vezi *Banca*

Mondială ca actor al dezvoltării sociale). FMI a oferit programe de stabilizare prin acordurile de împrumut de tip *stand-by*, în timp ce BM s-a concentrat pe împrumuturi pentru programe de ajustare structurală şi construcţie de servicii sociale după model occidental (vezi *reformă – România în perioada de tranziţie*).

Studiul tranziţiei a fost promovat printr-o disciplină nouă, tranzitologia (vezi *teorii asupra tranziţiei economice şi politice de sistem – de la socialism la capitalism*), ca domeniu de graniţă între economie, sociologie şi politologie. Tranzitologia nu poate fi redusă la o tratare uniformă, ea cunoscând o largă varietate de abordări, conform diverselor curente teoretice din ştiinţele sociale, fie ele neoliberale, instituţionaliste ori structuraliste. De asemenea, se pot distinge diferenţe sensibile de abordare, din pricina perspectivei diferite faţă de procesul de schimbare socială, între cercetători nord-americani sau vest-europeni şi cei din ECE. Tranzitologia include şi evaluări ale tranziţiei instituţiilor implicate în proces (vezi *cunoaştere ştiinţifică, cunoaştere instituţională*). Organizaţiile interstatale (OSCE, ONU, Consiliul Europei sau UE) şi organizaţiile financiare internaţionale (FMI, BM, BERD) au promovat o cantitate apreciabilă de produse intelectuale dedicate perioadei de tranziţie. După primul deceniu de tranziţie, s-a pus problema în ce măsură strategia tranziţiei, în special pe componenta economico-socială, aşa cum a fost formulată la începutul tranziţiei şi promovată de instituţiile financiare internaţionale, s-a putut constitui în soluţia unică a acestei oportunităţi de dezvoltare. Acest semn de întrebare este prezent atât în spaţiul academic occidental (Stiglitz, 2003), cât şi în cel din Europa de Est (Zamfir, 2004) şi chiar din America Latină (Perreira, 2001).

Sfârşitul tranziţiei şi intrarea în posttranziţie

Tranziţia, ca proces istoric de schimbare socială, se circumscrie unei perioade de timp. Începutul tranziţiei este uşor de plasat pentru statele din ECE în cursul anului 1989, începând cu instalarea primului guvern postcomunist în Polonia, în septembrie, şi Revoluţia română din decembrie. Sfârşitul tranziţiei este dificil de stabilit cu precizie. În lipsa unui indicator global al schimbărilor sociale, se poate vorbi de coexistenţa unor elemente ale posttranziţiei, în extindere şi consolidare, şi a unor elemente specifice tranziţiei, care persistă. Pe de altă parte, la nivelul conştiinţei colective, tranziţia va deveni parte a istoriei în măsura în care nu se va mai vorbi despre acest subiect (Zamfir, 2004, p. 14). Din punct de vedere istoric, aderarea statelor din ECE la organizaţiile interstatale occidentale, faţă de care înaintea momentului de început al tranziţiei se aflau într-o relaţie antagonică, poate constitui, în sens larg, acel indicator global. Astfel, Polonia, Cehia şi Ungaria au aderat la NATO în 1999, urmate de România, Bulgaria, Slovenia, Slovacia şi statele baltice (Lituania, Letonia, Estonia), în 2004. Integrarea în Comunităţile Europene/ UE a avut loc, de asemenea, în două valuri – opt dintre statele de mai sus în 2004, iar Bulgaria şi România în 2007. Fostele republici ale defunctului stat federativ Iugoslavia, precum şi Albania se află încă într-o zonă „gri”, cu denumirea generică „Balcanii de Vest”, ca urmare a conflictelor militare sângeroase care au marcat sfârşitul statului iugoslav. Orizontul de aşteptare al Balcanilor de Vest este acelaşi ca şi cel al ţărilor din regiune în anii ’90, anume integrarea în structurile euro-atlantice.

Iulian STĂNESCU

U

Uniunea Europeană ca factor al dezvoltării sociale

Uniunea Europeană (***UE***) reprezintă un exemplu unic de cooperare interstatală pentru atingerea obiectivelor politice, economice şi sociale stabilite de comun acord.

Cele şase state fondatoare ale ***UE*** (Belgia, Olanda, Luxemburg, Germania, Franţa şi Italia) au fost interesate în special de cooperarea pe plan economic. În anul 1951, a fost semnat la Paris tratatul privind „Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oţelului” (CECO). Consolidarea intereselor comune în domeniul economic a condus la semnarea tratatelor de la Roma, în anul 1957, prin care s-au înfiinţat „Comunitatea Europeană a Energiei Atomice” (EURATOM) şi „Comunitatea Economică Europeană” (CEE). Ambele tratate au intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 1958. În ceea ce priveşte construcţia instituţională a ***UE***, în anul 1967 a intrat în vigoare Tratatul de constituire a unui singur Consiliu şi a unei singure Comisii a Comunităţilor Europene. În 1992, a fost semnat la Maastricht „Tratatul Uniunii Europene” care a pus bazele ***UE*** de astăzi, centrată pe cei trei „piloni” : Comunitatea Europeană, Politica Externă şi de Securitate Comună şi Justiţia şi Afacerile Interne.

În tot acest interval de timp, arhitectura geografică a ***UE*** s-a modificat prin includerea de noi state membre interesate să adere la obiectivele comune stabilite de statele membre. Valurile de extindere au cuprins următoarele ţări : Danemarca, Irlanda şi Regatul Unit al Marii Britanii (1973), Grecia (1981), Spania, Portugalia (1986), Austria, Finlanda şi Suedia (1995). Cel mai amplu val de extindere a inclus 12 state : Cipru, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Republica Cehă, Slovacia, Slovenia, Ungaria (2004) şi Bulgaria şi România (2007). Tratatul de la Nisa (2000) a abordat problema evaluării impactului extinderii ***UE***. A fost propusă reforma instituţiilor comunitare în vederea integrării celor 12 noi state.

Dimensiunea socială a Uniunii Europene

Interesul comun pentru o politică socială la nivelul statelor membre s-a cristalizat pe măsura succesului cooperării economice. Nu întâmplător, una dintre primele iniţiative cu caracter social a fost adoptată la intersecţia intereselor economice şi sociale : asigurarea libertăţii de circulaţie în cadrul spaţiului comunităţi pentru lucrători şi familiile acestora. Acest aspect a fost menţionat în Tratatul de la Roma (1957). După o perioadă relativ

lungă de linişte în domeniul iniţiativelor sociale a urmat Tratatul de la Maastricht (1992) care, pe lângă promovarea progresului economic şi social, a precizat preocuparea pentru nivelul ridicat al ocupării durabile a forţei de muncă, combaterea excluziunii sociale şi întărirea coeziunii sociale şi economice. Tratatul de la Amsterdam (1997) a precizat problematica ocupării forţei de muncă şi strategia europeană în domeniu. Au fost accentuate totodată drepturile cetăţeneşti şi libertatea de mişcare.

Agenda pentru politica socială (2000-2005) a luat în considerare concepte precum : ocuparea forţei de muncă şi egalitate în muncă, economia bazată pe cunoaştere, situaţia socială în statele membre, extindere şi internaţionalizare. Preocuparea crescută pentru domeniul social pe fundalul întăririi cooperării economice a condus la adoptarea Agendei de la Lisabona (2000). Principalul obiectiv stabilit de statele membre a fost acela ca ***UE*** va deveni, până în 2010, „cea mai competitivă şi dinamică economie din lume, capabilă de creştere economică durabilă cu locuri de muncă mai multe şi mai bune şi o înaltă coeziune socială".

Coordonarea priorităţilor sociale implică împărtăşirea de către statele membre a unui set comun de principii : promovarea coeziunii economice şi sociale, promovarea incluziunii sociale (vezi *incluziune socială* şi *sărăcie*), asigurarea accesului egal pentru toţi la servicii, promovarea egalităţii de şansă (vezi *egalitatea oportunităţilor educaţionale şi sociale*) şi combaterea oricărei forme de discriminare, egalitatea dintre bărbaţi şi femei, educaţia pe toată durata vieţii (vezi *educaţia ca instrument al dezvoltării sociale*), buna guvernare şi participare (vezi *consultare publică* şi *participare şi dezvoltare socială*), dezvoltarea durabilă (vezi *dezvoltare durabilă*) şi, nu în ultimul rând, grija faţă de mediul înconjurător (vezi *dezvoltare socială şi riscuri ecologice*).

Un element esenţial al dimensiunii sociale a ***UE*** este ocuparea forţei de muncă. Aşa cum s-a menţionat, prima iniţiativă în acest sens a fost aceea de a asigura completa libertate de mişcare a lucrătorilor. În acest sens, a fost adoptat Regulamentul Consiliului (CEE) 1408/1971 şi Regulamentul de implementare 574/1972 pentru aplicarea sistemelor de securitate socială tuturor angajaţilor, lucrătorilor independenţi şi familiilor acestora care se deplasează în Comunitatea Europeană. Scopul acestor regulamente este acela de a evita obstacolele în libera circulaţie a lucrătorilor prin asigurarea coordonării legislaţiei naţionale privind securitatea socială pentru protejarea drepturilor sociale ale persoanelor care circulă în cadrul ***UE***. Practic, indiferent de ţara membră în care se află, un lucrător se bucură de acces neîngrădit la sistemele de protecţie socială. Coordonarea se referă la domeniul pensiilor, prestaţiilor sociale, ajutoarelor pentru şomaj şi asigurărilor de sănătate. Accesul la sistemele de protecţie socială respectă următoarele principii fundamentale :

- egalitatea de tratament (tratament egal în toate statele membre) ;
- exportabilitatea beneficiilor fie că este vorba despre prestaţiile sociale în bani sau în natură ;
- aplicabilitatea legislaţiei (se stabilesc reguli precise privind determinarea legislaţiei care urmează să fie aplicată) ;
- totalizarea perioadelor de asigurare, de activitate salarială sau independentă (Council Regulation, 1908/1971, pp. 8-53).

Dialogul social cu reprezentanţii angajaţilor şi angajatorilor este constant promovat în spaţiul comunitar. Consiliul European Economic şi Social este unul dintre actorii-cheie

în promovarea dialogului social la nivelul ***UE***. Instituţia a fost înfiinţată în conformitate cu prevederile Tratatului de la Roma (1957) şi este compusă din reprezentanţi ai statelor membre, nominalizaţi de către autorităţile naţionale din rândul patronatelor, sindicatelor sau altor grupuri. Patronatele sunt reprezentate la nivel european de confederaţii din domeniul privat şi cu participare publică precum şi o confederaţie pentru întreprinderi mici şi mijlocii. Sindicatele sunt reprezentate de o singură confederaţie europeană. În fiecare an, este organizat un summit tripartit orientat spre monitorizarea progreselor în atingerea obiectivelor stabilite la Lisabona. În anul 2007, Consiliul Economic şi Social şi-a exprimat sprijinul complet pentru implementarea strategiei revizuite de la Lisabona. (European Commission, 2007, p. 4).

Dimensiunea socială a ***UE*** include şi grija constanţă faţă de transparenţa în decizii şi pentru apropierea faţă de cetăţeni. În fiecare an se depun eforturi pentru consultarea şi implicarea tuturor actorilor relevanţi : familiile şi reţelele de solidaritate locală (vezi *comunitate* şi *participare cetăţenească*), instituţiile societăţii civile (vezi *societate civilă*), sindicatele, patronatele (vezi *responsabilitatea socială a corporaţiilor*), reprezentanţii guvernelor, decidenţii politici şi, nu în ultimul rând, actorii internaţionali (vezi *Banca Mondială* şi *ONU*). În vederea sensibilizării tuturor faţă de valorile comune, au fost stabilite oficial teme pentru fiecare an : „Anul european al persoanelor cu dizabilităţi" (anul 2003), „Anul european al mobilităţii lucrătorilor" (anul 2006), „Anul european al oportunităţilor egale pentru toţi" (anul 2007) şi „Anul european al dialogului intercultural" (anul 2008).

Uniunea Europeană ca actor al dezvoltării sociale

Implementarea valorilor sociale comune implică adoptarea unor instrumente metodologice comune, precum metoda deschisă de coordonare. Această metodă a fost utilizată mai întâi în domeniul ocupării forţei de muncă (1997), fiind apoi transferată în domeniul incluziunii sociale (2000) şi reformei sistemului de pensii (2001) (Mărginean, 2004, p. 218). În cadrul general oferit de această metodă, statele membre elaborează Planuri Naţionale de Ocupare a Forţei de Muncă şi Planuri Naţionale de Promovare a Incluziunii Sociale, instrumente indispensabile în evaluarea continuă a politicilor sociale. Interesul constant pentru comparare şi diseminarea celor mai bune practici în contextul ajustării obiectivelor Agendei de la Lisabona au determinat reformarea indicatorilor de incluziune socială (vezi *indicatori de incluziune socială*).

Promovarea măsurilor sociale implică obligativitatea statelor membre de a adopta integral măsurile incluse în *acquis*-ul comunitar prin ajustarea legislaţiei naţionale. La rândul lor, statele membre răspund acestui efort naţional prin oferirea de asistenţă tehnică şi sprijin financiar. În acest context, statele candidate accesează fonduri de preaderare în perioada de negociere (PHARE, ISPA, SAPARD), care sunt apoi înlocuite de fondurile postaderare (vezi *fonduri structurale*).

Conform Agendei de la Lisabona (2000), ***UE*** este preocupată de promovarea unei mai mari coeziuni sociale. S-a stabilit atingerea unui grad de ocupare de 70% şi creşterea participării femeilor la piaţa muncii până în 2010. Consiliul European de la Stockholm a adăugat şi ocuparea până la 50% a persoanelor vârstnice până în 2010. Evaluările Agendei

de la Lisabona, realizate la jumătatea perioadei, au condus la elaborarea unor linii directoare pentru creştere şi crearea de noi locuri de muncă. Măsurile propuse sunt concentrate asupra :

- reformelor la nivelul macroeconomic ;
- creşterii şi creării de noi locuri de muncă ;
- bunei funcţionări a zonei euro ;
- reformelor la nivelul microeconomic ;
- creşterii potenţialului european pentru investiţii şi muncă prin coordonarea legislaţiei şi îmbunătăţirea infrastructurii ;
- cunoaşterii şi inovării pentru creştere (European Commission, 2005, pp. 13-21).

Liniile directoare stabilite pentru domeniul ocupării forţei de muncă în perioada 2005-2008 sunt :

- atragerea forţei de muncă şi îmbunătăţirea sistemelor de protecţie socială ;
- îmbunătăţirea adaptabilităţii muncitorilor şi a întreprinderilor, precum şi flexibilitatea pieţei muncii, creşterea investiţiilor în capitalul uman printr-o educaţie mai bună. (European Commission, 2005, pp. 26-29).

Directoratul General de Ocupare a Forţei de Muncă al Comisiei Europene a iniţiat, de asemenea, coordonarea programelor derulate în concordanţă cu priorităţile Agendei Sociale. Noul program PROGRESS (2007-2013) va acoperi domeniile ocupării forţei de muncă, protecţiei şi incluziunii sociale, sănătatea şi siguranţa la locul de muncă, non-discriminarea, egalitatea între bărbaţi şi femei (vezi *incluziune socială*).

Prin măsurile adoptate, ***UE*** acţionează ca actor în promovarea dezvoltării sociale. Aceste iniţiative se realizează în contextul implementării metodei deschise de coordonare, al continuării descentralizării, al întăririi cooperării interministeriale la nivel naţional şi al modernizării administraţiei publice centrale şi locale (vezi *administraţie publică* şi *reforma administraţiei publice*). Scopul final al măsurilor în domeniul social este acela de a promova un nivel decent de calitate a vieţii pentru toţi cetăţenii.

Simona STĂNESCU

V

Valori ale dezvoltării sociale: echitate şi justiție socială

Dezvoltarea socială (vezi *dezvoltare socială*) este un proces complex de schimbare economică şi socială care are în centrul ei un sistem de valori fundamentale : egalitate, echitate, eficienţă, justiţie socială etc. Prin procesul de schimbare sunt aşteptate, în general, rezultate pozitive, dar este luată în calcul şi apariţia unor efecte negative la nivel social şi individual. Consecinţele acestora din urmă pot fi diminuate dacă la nivelul societăţii funcţionează norme, reguli bazate pe echitate şi justiţie socială. Justiţia socială reprezintă, astfel, o modalitate de a distribui resursele (dintotdeauna mai limitate în raport cu nevoile indivizilor) în funcţie de anumite criterii (status, libertate, merite, eforturi etc.)

Preocupările pentru menţinerea unui echilibru între evoluţia şi schimbarea socială, între eficienţă şi competitivitate economică şi echitate şi justiţie socială au o istorie bogată. Dovada o constituie şi faptul că termenii de *justiţie* şi *echitate* provin din latină : justiţia, derivat de la *justus*, care înseamnă „dreptate, bunătate" şi echitate, derivat de la *aequitas*, care înseamnă „potrivire, dreptate, cumpătare". De asemenea, cele mai importante lucrări din filosofie, – *Republica* (Platon) şi *Etica Nicomahica* (Aristotel) – sunt consacrate în mare parte analizei a ceea ce ar trebui să fie o societate justă şi echitabilă. În societatea antică, justiţia, considerată o virtute esenţială atât a individului, cât şi a cetăţii, se poate realiza dacă fiecare cetăţean îşi îndeplineşte rolul cu care a fost învestit de la naştere : de filosof, militar sau producător. Astfel, în antichitate, criteriul în funcţie de care trebuie realizată justiţia socială era statutul de cetăţean. Şi pentru că nu toţi indivizii sunt cetăţeni, deci nu toţi sunt egali între ei, Aristotel stabileşte o distincţie în ceea ce priveşte modul de realizare a justiţiei : justiţie comutativă (aplicabilă între indivizi egali între ei, pentru care orice schimb are aceeaşi valoare), justiţie distributivă sau proporţională (fiecare trebuie să primească, să fie recompensat în funcţie de eforturile şi meritele sale) şi justiţie corectivă (aplicabilă în situaţii de inegalitate dintre indivizi, dintre indivizi şi stat, care presupune intervenţia unei a treia părţi în procesul de schimb, realizată pe baza unor norme morale sau politice). Ideile asupra justiţiei şi echităţii în lumea medievală au evoluat sub semnul contradicţiei dintre curentul teologic, religios şi tendinţele laice. De la începuturile creştinismului, Biserica a asociat justiţia cu divinitatea, iar inegalităţile dintre oameni erau, în viziunea Bisericii, rezultatul voinţei lui Dumnezeu. Deşi oamenii sunt egali între ei, iar adevărul, dreptatea sunt calităţi naturale ale acestora, datorită „păcatului originar" ei au devenit incapabili de a înţelege şi de a aplica justiţia

ideală. Din acest motiv, dreptul de a judeca îi revine puterii divine, iar faptul că unii oameni primesc sau deţin mai mult decât alţii este explicat prin meritele şi virtuţile pe care aceştia le au în faţa lui Dumnezeu. Inegalităţile dintre oameni nu mai pot fi acceptate ca fiind rezultatul voinţei lui Dumnezeu atât timp cât, afirma Montesquieu în celebra lucrare *Despre spiritul legilor*, toţi oamenii au fost creaţi egali toţi au primit de la Creator anumite drepturi inalienabile. La rândul său, Rousseau era de părere că oamenii sunt nu numai egali între ei, ci şi înzestraţi de la natură cu toate virtuţile. În cea mai importantă lucrarea a sa, *Contractul social*, Rousseau şi-a imaginat o societate bazată pe ordine în care domneşte libertatea, egalitatea şi dreptatea. Acest lucru este posibil, afirma Rousseau, datorită faptului că oamenii sunt buni de la natură, iar atunci când se implică în activităţi publice acţionează şi pe baza virtuţilor lor. Societatea pe care şi-a imaginat-o filosoful francez are la bază un pact social pe care oamenii îl semnează în mod liber pentru a beneficia de siguranţă şi dreptate şi, fiind egali, nici unul dintre ei nu poate fi dezavantajat. Astfel, egalitatea dintre indivizi trebuie să fie principalul criteriu în funcţie de care resursele, indiferent de natura lor, trebuie distribuite. Schema clasică a „contractului social”, întâlnită nu numai la Rousseau, ci şi la J. Lock şi I. Kant, va fi reluată în a doua jumătate a secolului XX de către J. Rawls în celebra sa lucrare *Teoria justiţiei*, unde va elabora o teorie a justiţiei bazată pe echitate.

Echitate *vs* libertate : perspective liberale

Scopul justiţiei sociale constă în a reduce inegalităţile sociale, economice, politice dintre oameni, rezultate ca urmare a modului de funcţionare a principalelor instituţii ale societăţii. Pentru unii dintre susţinătorii liberalismului (J.S. Mill, A. Smith, F. Hayek, R. Nozick etc.) inegalităţile dintre oameni trebuie reduse fără a se restrânge însă în vreun fel libertăţile individuale. Pentru A. Smith, un individ îşi poate urmări propriul interes cu condiţia de a nu încălca legea justiţiei. În schimb, pentru F. Hayek, justiţia socială este doar un miraj, o idee lipsită de sens şi conţinut ; singura egalitate dintre oameni trebuie să fie cea în faţa legii, care are obligaţia de a servi interesele tuturor. F. Hayek consideră, de asemenea, că într-o economie de piaţă veniturile şi avantajele obţinute de către indivizi nu se datorează exclusiv talentului, abilităţilor, eforturilor acestora, ci şi hazardului, şansei. Acesta din urmă este caracteristic unei economii de piaţă libere şi, în consecinţă, a-ţi propune să-l corectezi înseamnă a pune în discuţie însăşi economia de piaţă. R. Nozick propune o teorie a justiţiei în care inegalităţile dintre indivizi sunt perfect justificate dacă cei care deţin mai mult nu au încălcat drepturile altora ; de aceea, el propune o egalizare a drepturilor între oameni şi nimic mai mult. Statul, puterile publice trebuie, în concepţia majorităţii reprezentanţilor liberalismului, să se limiteze la supravegherea aplicării legii, aceeaşi pentru toţi, guvernând cât mai puţin, căci aceasta este „cea mai bună politică guvernamentală” (A. Smith, *apud* Pop, 2002, p. 413). Există însă şi liberali care adoptă o poziţie mai puţin radicală. Funcţionarea liberă a pieţei este foarte importantă şi în concepţia lor, dar nu exclud măsuri de intervenţie care să asigure un echilibru între eficacitate şi echitate. Problema pe care şi-o pun unii dintre susţinătorii liberalismului este aceea că societatea de piaţă este în măsură să producă, în mod automat, diferenţiere socială, considerată a fi o caracteristică specifică a economiei de piaţă la fel ca şi impulsul natural la efort şi dinamism al populaţiei. Problema care se

pune este aceea a limitelor până la care poate merge această diferenţiere şi a modalităţilor în care se realizează. V. Pareto şi L. Walras susţin că, într-o economie de piaţă liberă, intervenţia statului în redistribuirea veniturilor este legitimă, cu condiţia ca eficacitatea economică să nu fie pusă în pericol.

Diminuarea inegalităţilor – condiţie a dezvoltării economice şi sociale

Inegalităţile într-o economie de piaţă pot să constituie o motivaţie pentru indivizi în sensul implicării mai active a acestora în creşterea propriei stări de bunăstare, dar, susţin şi Keynes şi adepţii săi, acest lucru poate fi posibil şi în condiţiile unei inegalităţi mai reduse. Guvernele, în opinia acestora, pot, şi chiar trebuie, să intervină prin instrumente proprii în gestionarea bunurilor şi a nivelului de angajare a forţei de muncă. În analizele sale, Lord Beveridge (părintele securităţii sociale britanice) dezvoltă teoria lui Keynes şi susţine ideea de a asigura ocuparea deplină, respectând într-o mare măsură mecanismele unei pieţe libere. În timpul celor „30 de ani glorioşi" (1945-1975), teoria lui Keynes a funcţionat cu succes : creşterea economică a contribuit în mod favorabil la diminuarea inegalităţilor socioeconomice dintre oameni, la facilitarea accesului la toate tipurile de servicii sociale etc. La începutul anilor '80 , odată cu criza economică, economiştii, şi nu numai, anunţau „moartea lui Keynes" şi „criza statului bunăstării". Era tot mai des susţinută ideea reducerii drepturilor sociale şi căutarea unor noi soluţii de creştere economică. Au existat însă şi autori (un exemplu fiind J.P. Fitoussi) care au susţinut ideea că eficacitatea economică nu se opune justiţiei sociale. În acest sens, a fost elaborată teoria complementarităţii, care se sprijină pe faptul că intervenţia publică în domenii precum sănătatea, educaţia, transportul etc. sunt generatoare de egalitate (egalitate în ceea ce priveşte accesul la serviciile publice), cu efecte pozitive asupra creşterii economice (teoria creşterii endogene). Pe fondul înăspririi condiţiilor economice, a accentuării inegalităţilor dintre indivizi, dezbaterile asupra justiţiei sociale s-au intensificat. Una dintre cele mai importante abordări ale justiţiei sociale, cea care a generat cele mai vii dezbateri, este lansată de către J. Rawls în lucrarea *Teoria justiţiei sociale*, publicată în 1971. J. Rawls nu numai că reia ideea „contractului social", dar readuce în discuţie şi pe cea a justiţiei ca virtute, „justiţia este prima virtute a instituţiilor sociale aşa cum este adevărul pentru sistemele de gândire" (Rawls, *apud* Pop, 2002, p. 412), iar legile şi instituţiile unei societăţi nu pot fi acceptate decât dacă sunt juste. Fundamentarea justiţiei ca echitate, în concepţia lui J. Rawls, are la bază două principii :

- *Principiul libertăţii*, potrivit căruia „orice individ este îndreptăţit la cea mai comprehensivă libertate de bază, care să fie compatibilă cu acelaşi tip de libertate pentru ceilalţi indivizi" (Rawls, *apud* Pop, 2002, p. 412).
- *Principiul diferenţei* – „inegalităţile sociale şi economice trebuie distribuite astfel încât :
  - să fie în beneficiul cel mai mare al celor mai puţin favorizaţi ;
  - să permită tuturor, în condiţii de egalitate şi oportunităţi corecte, să acceadă la poziţiile şi funcţiile asociate acestor poziţii inegale" (Rawls, *apud* Pop, 2002, p. 412).

Teoria justiţiei sociale a lui Rawls, ca, de altfel, majoritatea teoriilor, a avut atât susţinători, cât şi opozanţi. Foarte important e faptul că numeroase măsuri de politică socială şi economică au la bază această abordare a justiţiei sociale.

Dezbaterile asupra justiţiei sociale, echitate, egalitate sunt din ce în ce mai des asociate cu cele legate de dezvoltare durabilă (vezi *dezvoltare durabilă*), coeziune socială şi economică, considerate a fi cel mai bun resort al competitivităţii şi creşterii economice şi, în consecinţă, şi al diminuării inegalităţilor dintre oameni. În definirea conceptului de *dezvoltare durabilă* se insistă asupra faptului că acţiunile fiecăruia dintre noi au efecte nu numai asupra celorlalţi, contemporani cu noi, ci şi asupra generaţiilor viitoare. Justiţie socială şi echitate înseamnă, din acest punct de vedere, că fiecare naţiune trebuie să aibă dreptul la dezvoltare respectând propriile valori culturale, sociale, fără a nega sau prejudicia în vreun fel drepturile altor naţiuni. Pentru ca această dezvoltare să aibă un caracter durabil în acţiunile şi deciziile noastre, trebuie să ţinem cont şi de cei care nu au acum posibilitatea de a-şi apăra drepturile : generaţiile viitoare. Valorile sociale, precum egalitate, echitate, justiţie socială, figurează, de asemenea, în toate tratatele care stau la baza procesului de unificare europeană. În preambulul Tratatului de la Roma (1957) s-a făcut referire pentru prima dată la disparităţile regionale din Europa şi la necesitatea reducerii acestora prin măsuri coerente de politică socială şi economică. Au urmat Actul Unic European (1986) şi Tratatul de la Maastricht (1992) care au inclus, de fiecare dată, obiective şi modalităţi de realizare a „Europei sociale”. Principalele instituţii ale UE (Comisia Europeană, Consiliul European), dar şi diferitele comitete şi agenţii au sarcini şi atribuţii prin care contribuie la promovarea valorilor sociale. În viitoarea Constituţie a UE este prevăzut faptul că UE trebuie să acţioneze în scopul asigurării unei dezvoltări durabile a Europei, bazată pe creştere economică echilibrată, să reducă excluziunea socială şi discriminarea, să promoveze justiţia şi protecţia socială prin dezvoltarea unei economii de piaţă sociale.

Valorile fundamentale ale societăţii au făcut deseori obiectul unor studii şi cercetări la nivelul populaţiei. De exemplu, în 1999, percepţia populaţiei asupra justiţiei sociale a fost analizată prin Ancheta Europeană asupra Valorilor (European Values Survey). Rezultatele studiului au pus în evidenţă priorităţile europenilor în materie de justiţie. Astfel, s-a constatat faptul că prioritară este asigurarea nevoilor de bază pentru toţi cetăţenii, urmată de recunoaşterea meritelor şi eliminarea inegalităţilor majore de venit dintre indivizi (Forse şi Parodi, 2006). În România, studiile întreprinse până în prezent în acest sens au pus în evidenţă diferenţe semnificative între societatea românească şi societăţile din ţările capitaliste dezvoltate sau cele din ţările foste socialiste, în ceea ce priveşte opţiunile asupra unui tip sau altul de justiţie socială. Majoritatea populaţiei din România este mult mai favorabilă realizării unei justiţii sociale bazate pe principiul egalităţii decât uneia în care predominant să fie principiul echităţii. Nivelul de pregătire şcolară, vârsta, sexul, mediul de rezidenţă, regiunea istorică sunt factori care influenţează ataşamentul faţă de un anume tip de justiţie. Cu cât populaţia este mai în vârstă, cu cât are un nivel de pregătire şcolară mai scăzut şi provine dintr-o regiune mai săracă, cu atât ataşamentul faţă de justiţia socială bazată pe egalitate este mai ridicat (Chelcea, 1999). Comparativ cu ţările capitaliste dezvoltate (SUA, Marea Britanie, Germania), românii sunt de aproape două ori mai mult ataşaţi justiţiei sociale bazate pe principiul egalităţii, iar faţă de populaţia ţărilor foste comuniste (Bulgaria, Cehoslovacia, R.D. Germană, Rusia, Ungaria) de 1,5 ori mai mult (Chelcea, 2000). Acest fapt demonstrează că ataşamentul populaţiei pentru un tip sau altul de (re)distribuţie a resurselor este puternic influenţat de nivelul de dezvoltare economică şi socială a ţării : un nivel de dezvoltare socială şi economică ridicat favorizează echitatea şi justiţia socială.

Gabriela NEAGU

Valori ale dezvoltării sociale: egalitatea oportunităților educaționale şi sociale

Un tip distinct de egalitate în societăţile democratice este cel desemnat de principiul oportunităţilor egale. În concepţia lui Sartori, egalitatea oportunităţilor presupune două subtipuri distincte de egalităţi : *acces egal* şi *start egal*. Accesul egal este văzut ca recunoaştere egală a unor merite egale. Semnificaţia accesului egal implică o recunoaştere şi o răsplată egală a unor merite, capacităţi sau talente similare. În consecinţă, crearea egalităţii de acces nu presupune egalizarea circumstanţelor, a condiţiilor iniţiale de start, care rămân o problemă diferită. Noţiunea de *start egal* presupune egalizarea punctelor de plecare în competiţia socială, ceea ce implică şi un anume tip de redistribuire socială a mijloacelor economice. Egalitatea de acces este cu mult mai uşor de realizat decât egalitatea în punctul de pornire.

O societate bazată pe principiul egalităţii oportunităţilor ar fi una în care distribuţia indivizilor în ierarhia socială se realizează în conformitate cu meritele lor. Conceptul de *merit* are în abordarea sociologică funcţionalistă o poziţie deosebit de importantă, fiind considerat principalul criteriu pe baza căruia se realizează selecţia şcolară şi, ulterior, stratificarea socială. Conceptul de merit corespunde unor cerinţe de eficienţă socială, dar şi de justiţie socială. Considerarea meritului ca unic criteriu de selecţie ar eficientiza societatea, deoarece, prin această modalitate, indivizii cu cele mai înalte competenţe ar fi plasaţi în cele mai înalte poziţii sociale. Totodată, selecţia pe bază de merit satisface şi cerinţa de justiţie socială, deoarece există un larg consens valoric asupra faptului că recompensele sociale (privilegiile) trebuie acordate în funcţie de merit. Deşi concepţia funcţionalistă vede inegalităţile sociale ca „naturale" şi justificate, consideră că societatea trebuie să ofere indivizilor oportunităţi egale de a accede la poziţiile din vârful ierarhiei. În varianta sa iniţială, meritul a fost definit (Young, 1958) ca „inteligenţă plus efort". Cu alte cuvinte, inegalităţile educaţionale şi cele sociale se datorează unor diferenţe în privinţa coeficientului de inteligenţă şi a gradului diferit de efort depus de indivizi, şi nu unor diferenţe datorate originii sociale. Societăţile meritocratice ar fi acelea în care în realizarea stratificării sociale prevalează abilităţile individuale dobândite (*achieved*), şi nu cele datorate naşterii şi moştenirii (*ascriptive*). Contrar teoriilor funcţionaliste, studiile empirice din anii '60 şi '70 au arătat că legătura dintre merit (în accepţiunea restrânsă de coeficient de inteligenţă) şi nivelul şcolar dobândit este una relativ slabă. La rezultate egale ale testelor de inteligenţă, nivelul de şcolaritate dobândit de indivizi şi, mai mult, poziţia lor socială de destinaţie continuă să rămână diferite într-un număr ridicat de cazuri. În acest sens, la nivel teoretic s-a produs o relativizare a noţiunii de *merit* prin schimbarea semnificaţiei acestuia din *nivel de inteligenţă plus efort* în *nivel de şcolaritate dobândit*. Confruntarea cu realitatea empirică a acestei noi ipoteze meritocratice s-a dovedit a invalida din nou pretenţia de a considera societăţile vestice ca promotoare ale unor sisteme educaţionale şi sociale meritocratice, bazate pe principiul egalitatii de şansă. Studiile întreprinse (Jencks, 1972 ; Boudon, 1974 ; Goldthorpe, 2001a ; Bowles şi Gintis, 1976) au arătat că poziţiile sociale de destinaţie ale indivizilor diferă într-o măsură semnificativă chiar în condiţiile în care nivelul de şcolaritate este ţinut constant. Cu alte cuvinte, indivizi cu origini sociale diferite vor ajunge în poziţii sociale diferite

chiar dacă au un acelaşi nivel de şcolarizare. Breen şi Goldthorpe (2001a) consideră că meritul, în sens de efort şi aptitudini individuale, nu poate fi considerat un principiu universal de distribuţie a indivizilor în cadrul structurii sociale şi că nu anulează în nici un fel efectele originii sociale a indivizilor. Meritul, înţeles ca nivel de şcolaritate dobândit, are o influenţă limitată asupra poziţiei sociale de destinaţie. Breen şi Goldthorpe contrazic şi teza „meritocraţiei crescânde" (*incresead merit-selection*), potrivit căreia societăţile occidentale nu sunt, în mod efectiv, nişte meritocraţii, dar în decursul timpului selecţia pe baza meritului personal tinde să devină modalitatea principală de selecţie.

În lucrarea sa, *L'inegalite de chance*, Raymond Boudon elaborează o teorie explicativă a inegalităţii şanselor şcolare. Provocarea pe care Boudon o lansează sociologiei educaţiei este aceea de a elabora o teorie care să pună în relaţie *inegalitatea oportunităţilor educaţionale* cu *inegalitatea oportunităţilor sociale*. Boudon defineşte inegalitatea oportunităţilor educaţionale ca „diferenţele în nivelul de educaţie dobândit care se datorează originii sociale" (Boudon, 1973, p. XI). Inegalitatea oportunităţilor sociale este, prin urmare, definită ca diferenţa de realizare socială datorată originii sociale. Cererea de educaţie este, în teoria lui Boudon, rezultatul agregat al opţiunilor individuale pe care le fac indivizii plasaţi în poziţii sociale diferite. Creşterea cererii de educaţie de după cel de-al doilea război mondial este un efect de agregare neintenţionat al unei multitudini de opţiuni individuale. Mai mult, există o spirală inflaţionistă a creşterii agregate a cererii de educaţie, în sensul că, pe măsură ce mai mulţi indivizi decid să urmeze nivele mai înalte de şcolarizare, beneficiile asociate acestor nivele de educaţie rămân constante. De exemplu, pentru a obţine beneficiile sociale corespunzătoare liceului, datorită creşterii agregate a cererii de educaţie, indivizii vor fi nevoiţi să urmeze studii superioare. Cu alte cuvinte, fenomenul de devalorizare a diplomei ca urmare a descreşterii inegalităţii şanselor şcolare (creşterea cererii agregate de educaţie) afectează, în principal, nivelul mediu de şcolarizare. Principala concluzie pe care Boudon o trage în urma analizelor sale este aceea că, în timp ce *inegalitatea oportunităţilor educaţionale* descreşte de-a lungul timpului, *inegalitatea oportunităţilor sociale* are tendinţa de a rămâne constantă. Altfel spus, structurile sociale au un grad ridicat de stabilitate, iar schimbarea sistemelor educaţionale în sensul creşterii oportunităţilor educaţionale nu modifică în manieră sesizabilă stratificarea socială. Ca reprezentant al noii sociologii a educaţiei, Boudon adoptă o poziţie pesimistă în ceea ce priveşte considerarea sistemului şcolar ca principal mijloc de realizare a unei politici de egalitate socială. El crede că şcoala trebuie să continue politica de egalizare a şanselor şcolare, deşi se îndoieşte că o astfel de politică poate avea rezultate notabile în egalizarea şanselor sociale. Deoarece efectul stratificării asupra poziţiei sociale pe care indivizii reuşesc să o dobândească este unul exponenţial, în timp ce efectul şcolarizării este unul modest, Boudon consideră că promovarea unei politici de egalitate socială se poate realiza cu succes doar în condiţiile în care se acţionează asupra stratificării sociale. Mai concret, o reducere chiar modestă a decalajelor economice dintre diversele grupuri sociale ar putea avea ca efect, deopotrivă, o descreştere substanţială a inegalităţii oportunităţilor educaţionale, cât şi a inegalităţii oportunităţilor sociale.

Teoria inegalităţilor educaţionale pe care o propune Goldthorpe (2001b) este o dezvoltare a celei avansate de Boudon cu două decenii mai devreme. Teza principală pe care o susţine Goldthorpe este aceea că diferenţele de nivel şcolar, care se înregistrează pe diferite paliere ale stratificării sociale, sunt explicate de către deciziile individuale de

mobilitate educaţională. În aceste decizii educaţionale (nivelul şcolar urmărit), indivizii din diverse clase sociale se orientează după acelaşi principiu al maximizării interesului personal. În consecinţă, diferenţele în nivelul de şcolaritate dobândit între indivizii din clasa de jos faţă de cei din clasa de sus, spre exemplu, nu pot fi atribuite unor valori diferite la nivelul acestor clase, ci unor constrângeri care acţionează diferit în funcţie de clasa socială în care sunt poziţionaţi indivizii. Concluzia lui Goldthorpe este că indivizii, indiferent de clasa socială din care provin, aleg nivelul de educaţie pe care vor să îl urmeze, având o *atitudine de aversiune faţă de risc*. Goldthorpe consideră că, în alegerile educaţionale pe care le fac, indivizii au percepţii diferite asupra costurilor şi beneficiilor asociate opţiunilor lor. Copiii proveniţi din familiile clasei de jos, chiar atunci când au rezultate şcolare bune, pot renunţa mai uşor să continue nivelele superioare de educaţie decât copiii din familiile clasei de sus cu un acelaşi nivel de abilităţi. Întreruperea şcolarizării copiilor din clasa de jos se datorează unei percepţii a probabilităţii de succes mai coborâtă, perceperii unor costuri ale continuării şcolarizării mai ridicate şi a unor beneficii ale angajării mai ridicate în momentul în care vor reuşi să atingă un nivel de şcolarizare care să evite mobilitatea descendentă.

În timp ce Boudon consideră că societatea este posibilă ca urmare a acţiunilor individuale şi a efectelor de compunere ale acestor acţiuni, Bourdieu concepe o teorie deterministă a acţiunii sociale, în care structurile sociale se reproduc într-un mod puţin conştient. Ambii autori consideră că teoria meritocraţiei este mai degrabă o ideologie menită să justifice inegalităţile sociale existente şi să legitimeze ordinea socială existentă. Oricum, motivele pentru care cei doi autori consideră că meritocraţia este departe de a fi un bun descriptor al sistemelor sociale occidentale sunt diferite. Astfel, Bourdieu consideră că actuala ordine socială şi stratificarea socială ce o însoţeşte reprezintă rezultatul unei distribuţii asimetrice a puterii în cadrul societăţii, distribuţie care, prin intermediul sistemului şcolar, se perpetuează, se reproduce. În concepţia lui Bourdieu, meritul este o cuantificare a *habitus*-ului claselor dominante, o obiectivare a acestuia prin echivalarea care se face între un tip de cultură (cultura claselor dominante) şi noţiunea de *merit*. Selecţia pe baza meritului apare astfel ca o modalitate mascată de recunoaştere a diferenţelor, a ceea ce este moştenit, printr-o codificare la nivel simbolic şi social a comportamentului, manierelor, vocabularului, modalităţilor de gândire, expresie şi acţiune ale claselor dominante. Atunci când se presupune că sistemele şcolare selectează pe bază de merit, în fapt are loc doar recunoaşterea şi legitimarea diferenţelor de clasă. În cazul lui Boudon, contestarea meritocraţiei nu se realizează prin contestarea noţiunii de merit ca în cazul lui Bourdieu. Dimpotrivă, meritul individual este considerat a fi un mecanism de selecţie care este, în principial, neutru la diferenţele de clasă. Importanţa pe care Boudon o acordă capitalului cultural este una redusă, din moment ce acesta consideră că şcoala reuşeşte să compenseze într-o mare măsură un bagaj redus de capital cultural.

Putem observa că ceea ce diferă în mod esenţial în concepţia celor doi autori despre procesul de producere a inegalităţilor oportunităţilor şcolare este rolul diferenţiat acordat mecanismelor primare şi al celor secundare în construcţia inegalităţilor. Bourdieu tinde să absolutizeze rolul mecanismelor primare de diferenţiere, socializarea primară, prin intermediul căreia copiilor din clase sociale diferite li s-au inculcat *habitus*-uri diferite, care vor avea un efect ce nu va putea fi anulat de către experienta şcolară. Bourdieu consideră că nivelele şcolare diferite atinse de indivizii proveniţi din clase diferite

reprezintă o reflectare a acestor *habitus*-uri, valorizate în mod arbitrar de către şcoală prin recunoaşterea culturii claselor dominante ca una legitimă şi prin negarea valorii şi autenticităţii culturii claselor dominate. Dimpotrivă, Boudon consideră că sistemele şcolare au devenit mult mai deschise începând cu anii de după cel de-al doilea război mondial şi că un număr din ce în ce mai ridicat de indivizi din clasele de jos au ajuns să parcurgă nivele de şcolarizare din ce în ce mai înalte. În opinia sa, există un relativ progres în ceea priveşte diminuarea inegalităţilor opotunităţilor educaţionale. Oricum, în măsura în care aceste inegalităţi în faţa educaţiei se menţin, cauzele trebuie căutate în alegerile pe care le fac indivizii şi familiile lor, şi nu în calitatea sau cantitatea bagajului cultural moştenit, care sunt egalizate în procesul educativ. La nivele diferite ale capitalului economic, determinat de poziţia ocupată în ierarhia socială, indivizii apreciază în mod diferit beneficiile aduse de o şcolarizare prelungită şi costurile asociate unei investiţii în capital uman. În consecinţă, cauza inegalităţilor şcolare ar trebui căutată în alegerile pe care indivizii aflaţi în poziţii de clasă diferite le fac şi în constrângerile diferite asociate poziţiilor de status.

Dacă, în ceea ce priveşte controversa asupra cauzelor inegalităţilor şcolare, diferenţele de perspectivă par ireconciliabile, poziţiile celor doi autori în ceea ce priveşte inegalităţile sociale au multe puncte de convergenţă. Atât Boudon, cât şi Bourdieu consideră că sistemele de stratificare socială existente au tendinţa de a se perpetua, de a rămâne neschimbate pentru perioade lungi de timp. Structura socială a ţărilor vestice a rămas practic neschimbată, afirmă Boudon analizând tabelele de mobilitate socială din mai multe ţări occidentale. Ambii autori îşi manifestă scepticismul în ceea ce priveşte posibila diminuare a inegalităţilor sociale ca urmare a influenţei pe care deschiderea sistemelor educaţionale ar putea să o aibă. Boudon consideră că structurile sociale sunt imuabile, pentru că indivizi aflaţi în poziţii asemănătoare fac alegeri similare, în timp ce Bourdieu crede că latenţa structurilor sociale este menţinută de clasele dominante în scopul păstrării privilegiilor pe care le deţin.

Mihai SURDU

Bibliografie

Adler, R. şi Goggin, Judy, 2005, *What do we mean by „civic engagement"?*, Journal of Transformative Education, nr. 3, pp. 236-253.

Aguila Obra, Ana Rosa del; Cámara, Sebastián Bruque şi Meléndez, Antonio Padilla, 2002, *The economic and organizational aspects of telecentres: the Spanish case*, Technovation, 22, pp. 785-798.

Agyeman, Julian; Bullard, Robert şi Evans, Bob, 2003, „Joined-up thinking: Bringing together sustainability, environmental justice and equity", în Julian Agyeman, Robert Bullard şi Bob Evans (coord.), *Just Sustainabilities: Development in an Unequal World*, MIT Press, Cambridge.

Allen, David W., 2001, *Social class, race and toxic releases in American counties*, The Social Science Journal, vol. 38, pp. 13-25.

Allen, Katrina, 2003, Vulnerability reduction and the community-based approach, în Mark Peeling (coord.), *Natural Disasters and Development in a Globalizing World*, Routledge, Londra, New York.

Allen, Kenneth R., 1994, *Creating and executing a business plan*, American Agent & Broker.

Alexandrescu, Filip, 2004, The Social Consequences of the Roşia Montană Mining Project: Between Impoverishment Risks and Corporate Responsibility, lucrare de masterat la Universitatea Lund, nepublicată, Toronto.

Almond, Gabriel şi Verba, Sidney, 1989, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage Publications, Newbury Park (trad. rom. *Cultura civică. Atitudini politice şi democraţie în cinci naţiuni*, Editura DUStyle, Bucureşti, 1996).

Almond, Gabriel şi Coleman, J.S., 1960, *The Politics of Developing Areas*, Princeton University Press, Princeton.

Alston, Philip, 2003, *A human rights perspective on the Millennium Development Goals*, lucrare prezentată în cadrul Proiectului Millenium.

Amelina, M.; Chiribucă, D. şi Knack, S., 2003, *Mapped in or mapped out? The Romanian poor in inter-household and community networks*, Romania. Poverty Assessment, Banca Mondială, vol. 2, pp. 168-242.

Ammons, David N., 2001, *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*, Sage Publications, Thousand Oaks, Londra.

Anderson, Elijah, 1990, *Streetwise: Race, Class and Change in an Urban Community*, University of Chicago Press, Chicago.

Anderson, Elizabeth, 2000, *Beyond Homo Œconomicus: New developments in theories of social norms*, Philosophy and Public Affairs, vol. 29, nr. 2, pp. 170-200.

Anderson, James, 1975, *Public Policy Making*, Holt, Rinehart &Winston, New York.

Gordon, Andrew S., 2004, *Strategy Representation. An Analysis of Planning Knowledge*, Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey.

Andrews, K.R., 1971, *The Concept of Corporate Strategy*, Irwin, Homewood.

Androniceanu, A., 1999, *Management public*, Editura Economică, Bucureşti.

Ansoff, H.I., 1965, *Corporate Strategy*, McGraw-Hill, New York.
Antikainen, A. ; Houtsonen, J. ; Kauppila, J. şi Huotelin, H., 1996, *Living in a Learning Society : Life Histories, Identities and Education*, Falmer, Londra.
Apostol, Mirela ; Arpinte, Daniel ; Pescaru, Dana ; Pâslaru, Emil ; Popescu, Raluca şi Tompea, Anca, 2004, *Sistem de indicatori de incluziune socială la nivel judeţean*, CASPIS.
Applbaum, Arthur Isak, 1999, *Ethics for Adversaries. The Morality of Roles in Public and Professional Life*, Princeton University Press, Princeton.
Arendt, Hannah, 1994 [1964], *Eichmann in Jerusalem. A Report on the Banality of Evil*, Penguin Books, New York.
Argeşeanu Cunningham, Solveig, 2005, *Incident, accident, catastrophe : Cyanide on the Danube*, Disasters, vol. 29, nr. 2, pp. 99-128.
Argyris, Chris I. şi Schon, Donald A., 1991, Participatory Action Research and Action Science Compared, în Foote W. Whyte, *Participatory Action Research*, Sage Publications, Londra.
Argyris, Chris ; Putnam, Robert şi Smith, D., 1987, *Action Science : Concepts, Methods, and Skills for Research and Intervention*, Jossey-Bass, San Francisco.
Atkinson, Gerald, 1975, *The effective negociator. The practical guide to the strategies and tactics of conflict baraining*, Quest Research Publications.
Atkinson, Tony ; Cantillon, Bea ; Marlier, E. şi Nolan, B., 2002, *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
Babai, Don, 1993, The World Bank, în Joel Krieger (coord.), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Oxford University Press, Oxford.
Badea, Victor şi Mitrofan, Laurenţiu, 2004, *Dimensiuni ale excluderii sociale*, Editura Sper, Bucureşti.
Bahry, D. şi Silver, B., 1990, *Soviet citizen participation on the eve of democratization*, American Political Science Review, vol. 84, nr. 3, pp. 821-847.
Baker, Judy, 2000, *Evaluating the impact of development projects on poverty. A handbook for practitioners*, Banca Mondială, Washington D.C.
Baker, Susan, 2006, *Sustainable Development*, Routledge, Londra.
Bakewell, O. şi Garbutt, A., 2005, *The use and abuse of the logical framework approach*, Swedish International Development Cooperation Agency.
Baiochi, G., 2001, *Participation, activism and politics : The Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory*, Politics and Society, nr. 29 (1).
Baldwin, Peter, 1996, Can we define a Europen welfare state model ?, în Bent Greve, *Comparative Welfare Systems*, Macmillan, Londra, pp. 29-44.
Ballard, Steven, 1998, Organizational change, în *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, Oxford.
Balica, Magdalena ; Fartuşnic, Ciprian ; Istrate, Georgeta ; Jigău, Mihaela ; Panduru, Filofteia şi Pisică, Silvia, 2006, *Dezvoltări recente în domeniul educaţiei şi ocupării în perspectiva ţintelor europene. Cazul României* (manuscris).
Baltasiu, Radu, 2003, *Sociologie economică şi teoria elitelor*, Centrul de Geopolitică şi Antropologie Vizuală, Universitatea din Bucureşti, Bucureşti.
Ban, C. ; Romantan, A., 2006, *Just Greens ? Anti Gold Mining Protest in Roşia Montana*.
Barber, Bernard, 1995, *All economies are embedded : The career of a concept and beyond*, Social Research, nr. 62, pp. 387-413.
Bardhan, Pranad, 2002, *Decentralization of governance and development*, The Journal of Economic Perspectives, vol. 16, nr. 4, pp. 185-205.
Barnett, T., 1988, *Sociology and Development*, Hutchinson, Londra.
Barnier, Michel, 2003, *Rural development in an enlarged Europe*, Conferinţa europeană despre dezvoltare rurală, Salzburg.
Bari, Ioan, 2001, *Globalizare şi probleme globale*, Editura Economică, Bucureşti.
Barr, Nicholas, 1993, *The Economics of the Welfare State*, ed. a II-a, Stanford University Press, Stanford.

Barzelay, Michael, 2001, *The New Public Management : Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley.
Basta, Lidija R., 2006, *Decentralization – Key issues, major trends and future developments*, The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development, disponibil pe http : // www.ciesin.columbia.edu/decentralization/SB_entry.html.
Batt, Judy, 1994, Political dimensions of privatization în Eastern Europe, în Estrin Saul (coord.), *Privatization in Central and Eastern Europe*, Longman, Londra.
Baum, H.S., 2001, Citizen participation, în *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Elsevier, pp. 1840-1846.
Bauman, Zygmunt, 1994, After the patronage state : A model în search of class interests, în Christopher G.A. Bryant şi Edmund Mokrzycki (coord.), *The New Great Transformation ? Change and Continuity în East-Central Europe*, Routledge, Londra, pp. 14-35 (trad. rom. *Comunitatea*, *Căutarea siguranţei într-o lume nesigură*, Editura Antet, Bucureşti, 2001).
Bârgăouanu, A., 2005, *Finanţare Europeană*, SNSPA, Bucureşti.
Bădescu, Gabriel, 1999, *Contextual Factors of Political Participation in Romania*, EAST, vol. III.
Bădescu, Gabriel şi Uslaner, Eric, 2004, *Civil society development and democratic values in Romania and Moldova*, East European Politics and Societies, nr. 18/2.
Bădescu, Ilie, 1988, *Timp şi cultură*, Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti.
Bădescu, Ilie, 2004, *Tratat de geopolitică*, Editura Mica Valahie, Bucureşti.
Bădescu, Ilie, 2006, Teorii ale dezvoltării, în Cătălin Zamfir şi Laura Stoica (coord.), *O nouă provocare : dezvoltarea socială*, Editura Polirom, Iaşi.
Bădescu, Ilie ; Dungaciu, Dan şi Baltasiu, Radu, 1996, *Istoria sociologiei. Teorii contemporane*, Editura Eminescu, Bucureşti.
Beck, Eckardt C., 1979, The Love Canal tragedy, EPA Journal, disponibil pe http : //www.epa.gov/history/topics/lovecanal/01.htm.
Beck, Ulrich, 1986, *Risikogesellschaft : Auf dem Weg in eine andere Moderne* [*Risk Society : Towards a New Modernity*], Suhrkamp, Frankfurt am Main.
Beck, Ulrich, 1992, *Risk Society*, Sage Publications, Londra.
Becker, Gary S., 1995, *Capitalul uman. O analiză teoretică şi empirică cu referire specială la educaţie*, Editura All, Bucureşti.
Becker, H., 1963, *Outsiders*, The Free Press, New York.
Beckhard, R., 1969, *Reorganization Development, Strategies and Model*, Addison-Wesley, Reading.
Beckerman, Wilfred, 1979, *The impact of income maintenance payments on poverty in Britain*, Economic Journal, vol. 89.
Bell, Daniel, 1976, *The Coming of Post-Industrial Society*, Basic, New York.
Belli, Nicolae, 2001, *Tranziţia mai grea decât un război*, Editura Expert, Bucureşti.
Bender, Thomas, 1991, *Community and Social Change in America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
Benford, Robert D. şi Snow, David A., 2000, *Framing processes and social movements : An overview and assessment*, Annual Review of Sociology, vol. 26, pp. 611-639.
Ben-Ner, Avner şi Putterman, Louis, 1998, *Economics, Values, and Organization*, Cambridge University Press, Cambridge.
Bennis, W., 1973, *An OD expert in the Cat Bird's Seat*, The Journal of Higher Education, vol. 44, nr. 5, Ohio State University Press, Columbus.
Berevoiescu, Ionica şi Stănculescu, Manuela Sofia (coord.), 2004, *Sărac lipit caut altă viaţă*, Editura Nemira, Bucureşti.
Berg, Andrew, 1994, The logistics of privatisation in Poland, în Olivier Jean Blanchard, Kenneth A. Froot şi Jeffrey D. Sachs (coord.), *The Transition in Eastern Europe*, vol. II, *Restructuring*, Chicago University Press, Chicago, pp. 165-188.
Berger, H. şi Craig, T., 2002, *The challenges of stakeholder participation : Examples of evaluation projects from the youth justice context*, lucrare prezentată în cadrul Australian Evaluation Society International Conference, octombrie-noiembrie, Wollongong.

Berghman, Jos, 1996, Excluziunea socială în Europa : contextul politic şi cadrul analitic, în Graham Room (coord.), *Measuring Poverty and Exclussion*.

Bertin, Imogen şi Denbigh, Alan, 2000 [1998], *The Teleworking Handbook. New Ways of Working in the Information Society*, ed. a III-a, The Telecottage Association, Londra.

Bianchi, Suzanne M. ; Farley, Reynolds şi Spain, Daphne, 1986, Racial inequalities in housing : An examination of recent trends, în Jamshid A. Momeni (coord.), *Race, Ethnicity and Minority Housing in the United States*, Greenwood Press, Westport, pp. 19-30.

Bicanic, Ivo ; Gligorov, Vladimir şi Krastev, Ivan, 2005, *State, public sector and development*, disponibil pe 10 ianuarie 2005 pe site-ul www.gdnet.org/activities/global_research_projects/understanding_reform/thematic_papers/drafts.html.

Biersteker, Thomas J., 1992, The „triumph" of neoclassical economics in the developing world : Policy convergence and bases of governance in the international economic order, în James N. Rosenau şi Ernst-Otto Czempiel (coord.), *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

Bigas, A., 2001, *Cultura organizaţională – un model de identificare şi analiză nivelară*, Revista de psihologie organizaţională, vol. 1, nr. 1.

Bigman, David şi Deichmann, Uwe, 2000, *Geographical targeting : A review of different methods and approaches in geographical targeting for poverty alleviation. Methodology and applications, regional and sectoral studies*, Banca Mondială, Washington.

Binnendijk, A., 2000, *Results based management in the development cooperation agencies : A review of experience – executive summary*, The Development Assistance Committee (DAC) Working Party on Aid Evaluation.

Birdsall, Nancy şi Londono, Juan Luis, 1997, *Asset inequality matters – An assessment of the World Bank reduction to poverty reduction*, The American Economic Review, vol. 87, nr. 2.

Blakemore, Michael, 2005, Indicators of development and measuring development, în Tim Forsyth (coord.), *Encyclopedia of International Development*, Routledge, Londra.

Blanchard, Olivier ; Dornbusch, Rudiger ; Krugman, Paul ; Layard, Richard şi Summers, Lawrence, 1991, *Reform in Eastern Europe*, The MIT Press, Cambridge.

Blanchard, Olivier ; Boycko, Maxim ; Dornbusch, Marek ; Layard, Richard şi Schleifer, Andrei, 1993, *Post-Communist Reform : Pain and Progress*, The MIT Press, Cambridge.

Blanchard, Olivier J. ; Froot, Kenneth A. şi Sachs, Jeffrey D., 1994, *The Transition in Eastern Europe*, vol. I, *Country Studies*, University of Chicago Press, Chicago.

Blanchard, Olivier, 1997, *The Economics of Post-Communist Transition*, Clarendon Press, Oxford.

Blau, Peter, 1954, *Cooperation and competition in a bureaucracy*, The American Journal of Sociology, vol. 59, nr. 6, University of Chicago Press, Chicago.

Blau, Peter M. şi Meyer, Marshall W., 1987, *Bureaucracy in Modern Society*, Random House, New York.

Boelhouwer, J. şi Stoop, I., 1999, *Measuring well-being in the Netherlands : The SCP index from 1974 to 1997*, Social Indicators Research, vol. 48, nr. 1, pp. 51-75.

Bogdan Vasi, I., 2004, *The fist of the working class : The social movements of Jiu Valley miners in post-socialist Romania*, *East European Politics & Societies*, nr. 18, pp.132-157.

Bollen, Kenneth, 1979, *Political democracy and the timing of development*, American Sociological Review, vol. 44, pp. 572-587.

Booysen, F., 2002, *An overview and evaluation of composite indices of development*, Social Indicators Research, vol. 59, nr. 2, pp. 115-151.

Baron, G. şi Monnier, E., 2003, *Une approche pluraliste et participative : Coproduire l'évaluation avec la société civile*, Informations sociales, nr. 110, septembrie, Lyon.

Boudon, Raymond, 1973, *L'Inégalité de chanches. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles*, Hachette, Paris.

Boudon, Raymond, 1974, *Education, Opportunity and Social Inequality*, John Wiley and Sons, New York.

Boudon, Raymond, 2001, Les causes de l'inégalité de chances scolaires, în R. Boudon, N. Bulle şi M. Cherkaoui (coord.), *Ecole et société. Les paradoxes de la democraties*, Presses Universitaires de France, Paris.

Bounds, Michael, 2004, *Urban Social Theory : City, Self and Society*, Oxford University Press, New York.

Bourdieu, J. şi Passeron, J.C., 1977, Învăţământ şi reproducţie socială, în Fred Mahler (coord.), *Sociologia educaţiei şi învăţământului*, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti.

Bourdieu, Pierre şi Saint-Martin, M., 1974a, Scholastic excellence and the values of the educational system, în J. Eggleston (coord.), *Contemporary Research in the Sociology of Education*, Methuen, Londra.

Bourdieu, Pierre, 1974b., The school as a conservative force : Scholastic and cultural inequalities, în J. Eggleston (coord.), *Contemporary Research in the Sociology of Education*, Methuen, Londra.

Bourdieu, Pierre, 1981, Systems of education and systems of thought, în M.F.D. Young (coord.), *Knowledge and Control : New Directions for the Sociology of Education*, Macmillan, Londra.

Bourdieu, Pierre, 1984, *Distinction : A Social Critique of the Judgement of Taste*, Harvard University Press, Cambridge.

Bourdieu, Pierre, 1991, *Language and Symbolic Power*, Polity Press, Londra.

Bourdieu, Pierre, 1999, *Raţiuni practice. O teorie a acţiunii*, Editura Meridiane, Bucureşti.

Bourguignon, François, 2002, *The distributional effects of growth : Case study vs. cross-country regressions*, Delta şi Banca Mondială.

Bourguignon, François, 2004, *The poverty-growth-inequality triangle*, lucrare prezentată la Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi, februarie.

Bourne, Larry, 1993, *The demise of gentrification ? A commentary and prospective view*, Urban Geography, nr. 14 (1).

Bowles, S. şi Gintis, H., 1976, *Schooling in Capitalist America : Education Reform and the Contradictions of Economic Life*, Routledge & Kegan Paul, Londra.

Bradbury, Hilary şi Reason, Peter, 2003, *Action research. An opportunity for revitalizing research purpose and practices*, Qualitative Social Work, vol. 2, nr. 2.

Bradshaw, J.R., 1972, *The concept of social need*, New Society, nr. 496, pp. 640-643.

Bradshaw, J.S., 1985, A taxonomy of social need, în C.B. Handy, *Understanding Organisations*, ed. a III-a, Penguin Books, New York.

Brady, H.E. ; Verba, S. şi Schlozman, K.L., 1995, *Beyond Ses – A resource model of political participation*, American Political Science Review, nr. 89 (2), pp. 271-294.

Bramley, G. şi Hill, M., 1986, *Analysing Social Policy*, Basil Blackwell, Oxford.

Breen, Richard şi Moisio, Paso, 2003, *Poverty dynamics for measurement erro*, ISER, nr. 17, Essex.

Breen, Richard şi Goldthorpe, J.H., 2001a, Classes sociales, mobilité et merite : L'experience de deux cohortes britaniques, în R. Boudon, N. Bulle şi M. Cherkaoui (coord.), *Ecole et société. Les paradoxes de la democraties*, Presses Universitaires de France, Paris.

Breen, Richard şi Goldthorpe, J.H., 2001b, Explaining educational differentials : Towards a formal rational action theory, în D.B. Grusky (ed.), *Social Stratification : Class, Race and Gender in Sociological Perspective*, ed. a II-a, Westview Press, Oxford.

Brickman, P.D. şi Campbell, T., 1971, Hedonic relativism and planning the good society, în M.H. Appley (coord.), *Adaptation Level Theory : A Symposium*, Academic Press, New York, pp. 287-304.

Briciu, Cosmin şi Grigoraş, Vlad, 2004, *Sistem de monitorizare a incluziunii sociale la nivel naţional*, CASPIS, Bucureşti.

Brown, Marilyn, 1980, *Do Central Cities and Suburbs Have Similar Dimensions of Need ?*, *Professional Geographer*, nr. 32(4), pp. 400-411.

Brown, David ; Bammer, Gabriele ; Batliwala, Srilatha şi Kunreuther, Frances (2003), *Framing practice – Research engagement for democratizing knowledge*, Action Research, vol. 1, nr. 1, pp. 81-102.

Brucan, Silviu, 1996, *Stâlpii noii puteri în România*, Editura Nemira, Bucureşti.

Brunsson, Nils, 2002, *The Organization of Hypocrisy : Talk, Decisions, Actions in Organizations*, Abstrakt/Liber, Copenhaga.

Buerckner, Hans-Joachim ; Kuder, Thomas şi Kuehn, Manfred, 2005, *Regenerierung schrumpfender Staedte*, Leibniz Institut fuer Regional Entwicklung und Strukturplanung, Erkner.

Bulai, Alfred, 1993, Stigmat, în Cătălin Zamfir şi Lazăr Vlăsceanu (coord.), *Dicţionar de Sociologie*, Editura Babel, Bucureşti.

Bullard, Robert D., 1986, Blacks and the American dream of housing, în Jamshid A. Momeni (coord.), *Race, Ethnicity and Minority Housing in the United States*, Greenwood Press, Westport, pp. 53-68.

Bunn, Derek şi Wright, George, 1991, *Interaction of judgemental and statistical forecasting methods : Issues and analysis*, Management Science, vol. 37, nr. 5, mai.

Burch, William, 1971, *Daydreams and Nightmares : A Sociological Essay on the American Environment*, Harper & Row, New York, Londra.

Burch, William, 1976, The peregrine falcon and the urban poor : Some sociological interrelations, în Peter J. Richerson şi James McEvoy (coord.), *Human Ecology : An Environmental Approach*, Duxbury Press, North Scituate, Massachusetts.

Burgess, Ernest ; McKenzie, Roderick D. şi Park, Robert E. (coord.), 1925, *The City*, University of Chicago Press, Chicago.

Burgess, Ernest W., 1973, „A városfejlődés : hipotézisek egy kutatási javaslathoz, (Dezvoltare urbană : ipotezele unei cercetări), în Iván Szelényi (coord.), *Városszociológia* (*Sociologia urbană*), KJK, Budapesta, pp. 147-160.

Burton, John, 1972, *World Society*, Cambridge University Press, Cambridge.

Campos, José Edgardo şi Hellman, Joel S., 2005, *Governance gone local : Does decentralization improve accountability ?* , în East Asia Decentralizes. Making Local Government Work in East Asia, Banca Mondială, disponibil pe http : //siteresources.worldbank.org/INTEAPDECEN/Resources/dc-full-report.pdf.

Cardon, Alain, 2002, *Jocurile manipulării*, Editura Codecs, Bucureşti.

Cardoso, Fernando H., 1972, *Dependency and development in Latin America*, New Left Review, vol. 74.

Cardoso, Fernando H. şi Falleto, Enzo, 1979, *Dependency and Development in Latin America*, University of California Press, Berkeley.

Carlin, Wendy şi Mayer, Colin, 1994, The Treuhandastalt : Privatisation by state and market, în Olivier Jean Blanchard, Kenneth A. Froot şi Jeffrey D. Sachs (coord.), *The Transition in Eastern Europe*, vol. II, *Restructuring*, Chicago University Press, Chicago.

Carlson, J., 1999, *Are evaluations useful ? Cases from Swedish development cooperation*, SIDA Studies in Evaluation, nr. 99/1.

Carroll, Archie B., 1991, *The Pyramid of Corporate Social Responsibility : Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders*, Business-Horizons, Bloomington.

Carroll, Archie B., 1998, *The four faces of corporate citizenship*, Business and Society Review, nr. 100/101, New York.

Carroll, Archie B. şi Buchholtz, Ann K., 2006, *Business & Society : Ethics & Stakeholder Management*, ed. a VI-a, Thompson, New York.

Carp, P.P., 1907, *Discursuri*, vol. I, 1868-1888, Imprimeria Naţională, Bucureşti.

Castles, Francis, 1993, *Families of Nations : Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot, Dartmouth.

Castells, Manuel, 1996, *The Information Age : Economy, Society and Culture*, vol. I, *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers, Oxford.

Castells, Manuel, 1997a, *The Information Age : Economy, Society and Culture*, vol. II, *The Power of Identity*, Blackwell Publishers, Oxford.

Castells, Manuel, 1998, *The Information Age : Economy, Society and Culture*, vol. III, *End of Millennium*, Blackwell Publishers, Oxford.

Castells, Manuel, 1997b, *The Power of Identity*, vol. II, *The Information Age : Economy, Society and Culture*, Blackwells, Cambridge, Oxford.

Catton, R. William şi Dunlap, Riley E., 1978, *Environmental sociology : A new paradigm*, The American Sociologist, vol. 13, pp. 41-49.

Caulfield, J., 1989, *Gentrification and desire*, Canadian Review of Sociology and Anthropology, nr. 26 (4).

Cârţână, Corneliu, 2000, *Mobilitate socială în România. Aspecte cantitative şi calitative la nivel naţional*, Revista de Sociologie Românească, nr.1/2000.

Cernea, Michael M., 1997, *The Risks and Reconstruction Model for Resettling Displaced Populations*, The World Bank : Environment Department, disponibil pe http : //www.policy-kiosk.com/cer1.htm.

Cernea, Michael, 2000, Risks, safeguards, and reconstruction : A model for population displacement and resettlement, în Michael M. Cernea şi Christopher McDowell (coord.), *Risks and Reconstruction : Experiences of Resettlers and Refugees*, Banca Mondială, Washington.

Cernea, Michael şi Kanbur, Ravi, 2002, *An exchange on the compensation principle in resettlement*, disponibil pe www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/CompPrinCerKan.pdf.

Chambers, R., 1993, *Challenging the professions. Frontiers for rural development*, IT Publications, Londra.

Chambers, R. şi Mayoux, L., 2006, *Reversing the paradigm : Quantification and participatory methods*, lucrare prezentată în cadrul conferinţei EDIAIS, Manchester, disponibil la 25 iunie 2006 pe http : //www.enterprise-impact.org.uk/conference/conferencepapers.shtml.

Champernowne, David. G. şi Cowell, Frank A., 1998, *Economic Inequality and Income Distribution*, Cambridge University Press, Cambridge.

Chandler, Alfred D. Jr., 1992, The emergence of managerial capitalism, în Mark Granovetter şi Richard Swedberg (coord.), *The Sociology of Economic Life*, Westview Press, Boulder.

Charchedi, Guglielmo, 2001, *For another Europe (A Class analysis of European Economic Integration)*, Verso, Londra, New York.

Chavis, D. şi Wandersman, A., 1990, *Sense of community in the urban environment : A catalyst for participation and community development*, American Journal of Community Psychology, nr. 18/1, pp. 55-81.

Chazel, F., 1997, Mişcările sociale, în R. Boudon (coord.), *Tratat de sociologie*, Editura Humanitas, Bucureşti.

Chelcea, Septimiu ; Cauc, N. şi Mărginean, Ioan, 1998, *Cercetarea sociologică. Metode şi tehnici*, Editura Destin, Deva.

Chelcea, Liviu, 2000, *Grupuri marginale în zone centrale : gentrificare, drepturi de proprietate şi acumulare primitivă post-socialistă în Bucureşti*, Sociologie Românească, nr. 3-4, Bucureşti.

Chelcea, Septimiu, 1999, *Justiţia socială în perioada de tranziţie : opinii studenţeşti*, Sociologie Românească, nr. 4, Bucureşti.

Chelcea, Septimiu, 2000, *Justiţie socială socialistă şi comunismul rezidual în România după un deceniu de tranziţie. O analiză secundară de date*, Sociologie Românească, nr. 1, Bucureşti.

Chombart De Lauve, Philipe, 1976, Appropiation de l'espace et changement social, în Perla Korosec--Serfaty (coord.), *Appropiation de l'espace*, Ciacco, Strasbourg.

Degryse, Christophe şi Pochet, Philippe (coord.) (2001), *Social developments in the European Union – 2000*, al doilea raport anual, Observatoire Social Européen (OSE), European Trade Union Institute (ETUI), Bruxelles.

Church, C. şi Rogers, M.M., 2006, *Designing for results : Integrating monitoring and evaluation in conflict transformation programs*, disponibil pe www.sfcg.org.

Ciumăgeanu, Daniel ; Ilie, Lucian ; Kolumban, Gabor ; Misaroş, Gabriela ; Predescu, Sorin Vlad şi Sălăgeanu, Dragoş, 2004, *Introducere in dezvoltarea comunitara prin intermediul Telecentrului*, Centrul de Asistenţă Rurală, Timişoara.

Ciutacu, Constantin, 2001, *Reforma şi metareforma*, Editura Expert, Bucureşti.

Clague, Christopher, 1992, *The journey to a market economy*, în Christopher Clague, Gordon G. Rausser (coord.), *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, Blackwell, Cambridge.

Clark, Kenneth B., 1965, *Dark Ghetto. Dillemas of Social Power*, Harper Torchbooks, New York.

Clausewitz, Karl Von, 1943, *On war*, Infantry Journal Press, Washington.

Clausen, J.S., 1991, *Adolescent competence and the shaping of the life course*, American Journal of Sociology, vol. 96, nr. 4, pp. 805-842.

Cleaver, F., 1999, *Paradoxes of participation : Questioning participatory approaches to development*, Journal of International Development, nr. 11/4, pp. 597-612.

Coady, David ; Grosh, Margaret şi Hoddinott, John, 2004, *Targeting of transfers in developing countries. Review of lessons and experience, regional and sectoral studies*, Banca Mondială, Washington.

Coase, R.H., 1993 [1991], Nobel lecture : The institutional structure of production, în Oliver Williamson şi Simon Winter (eds.), *The Nature of the Firm*, Oxford University Press, Oxford, pp. 227-235.

Coates, David, 2000, *Models of Capitalism : Growth and Stagnation in the Modern Era*, Polity Press, Londra.

Coatsworth, John, Globalization, growth, and welfare in history, în M. Suarez Orozco (coord.), *Globalization. Culture and Education in the New Millennium* (în curs de publicare).

Cockburn, Tom, 2005, *New information communication technologies and the development of a children's „community of interest"*, Community Development Journal, nr. 40 (3), iulie, pp. 329-342.

Cohen, Anthony, 1992, *The Symbolic Construction of Community*, Routledge, Londra, New York.

Cohen, Herb, 2006, *Arta de a negocia*, Editura Humanitas, Bucureşti.

Coleman, James, 1988, *Social capital in the creation of human capital*, American Journal of Sociology, vol. 94 (supliment), pp. S95-S120.

Coleman, James, 1990, *Foundations of Social Theory*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.

Colle, R.D. şi Roman, R., 2001, *Modules for training telecentre staffs. An interim report with sample modules*, ITU, disponobil la 27 august 2006 pe http ://www.itu.int/ITU-D/univ_access/telecentres/documents/ModTrainingTelecStaff.pdf.

Collins, Randall, 1971, *Functional and conflict theories of educational stratification*, American Sociological Review, nr. 6, decembrie.

Collins, Randall, 1979, *The Credential Society : An Historical Sociology of Education and Stratification*, Academic Press, New York.

Collins, Randall, 1994, *Four Sociological Traditions*, Oxford University Press, Oxford.

Comisso, Ellen, 1986, *Introduction : State structures, political processes, and collective choices in CMEA states*, International Organization, nr. 40, pp. 195-238.

Cojanu, Valentin (coord.), 2004, *Cerinţe specifice ale gestionării instrumentelor structurale şi implicaţiile pentru România*, Institutul European din România, Bucureşti.

Costea, Şt. ; Larionescu, Maria şi Tănăsescu, F., 1996, *Agricultura românească. O perspectivă istoric-sociologică*, Editura Ararat, Bucureşti.

Cotgrove, Stephen, 1982, *Catastrophe or Cornucopia : The Environment, Politics and the Future*, John Wiley and Sons, Chichester, Brisbane, Singapore.

Courtright, Christina, 2004, *Which lessons are learned ? Best practices and World Bank rural telecommunications policy*, The Information Society, nr. 20, pp. 345-356.

Crozier, Michel, 1964, *Le Phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris.

Csizmady, Adrienne, 1996, *Lakótelep és társadalmi szegregáció* (*Segregare socială în cartierele de blocuri*), Szociológiai Szemle, nr. 3-4.

Cutright, Phillips, 1963, *National political development : Measurement and analysis*, American Sociological Review, vol. 28, pp. 253-264.

Dabinett, Gordon, 2000, *Regenerating community in the UK : Getting plugged into the information society*, Community Development Journal, nr. 35, aprilie, pp. 157-166.

Da Costa, Bruto A., 1994, *The measurement of poverty in Portugal*, Journal of European Social Policy, vol. 4, nr. 2. pp. 95-115.

Dahl, Robert, 2000, *Poliarhiile*, Editura Institutul European, Iaşi.

Dale, R., 2003, *The logical framework : An easy escape, a straitjacket, or a useful planning tool ?* , Development in Practice, 13 (1), pp. 57-70.

Dalkey, Norman şi Helmer, Olaf, 1962, *An Experimental Application of the Delphi Method to the Use of Experts*, The RAND Corporation, Santa Monica.

Davis, Gloria, 2004, *A history of the social development network in the World Bank, 1973-2002*, Banca Mondială, Washington.

Dawson, P., 1994, *Organizational Change : A Processual Approach*, Chapman, Londra.

Deacon, Bob, 1998, *Towards a socially responsible globalization : International actors and discourses*, disponibil pe http : //gaspp.stakes.fi/NR/rdonlyres/F83FA2E8-CD91-409D-BBB0-1D6ED7E148 B4/0/gaspp11999.pdf.

Deacon, Bob, 1999, *Towards a socially responsible globalization*, GASSP, disponibil pe http : // groups.stakes.fi.

Dear, Michael şi Flusty, Steven, 2002, *The Spaces of Postmodernity*, Blackwell, Oxford.

Degryse, Christophe şi Pochet, Philippe (coord.), 2001, *Social developments in the European Union – 2000*, al doilea raport anual, Observatoire Social Européen (OSE), European Trade Union Institute (ETUI), Bruxelles.

Della Porta, D. şi Diani, M., 1999, *Social Movements : An Introduction*, Blackwell, Oxford.

Denison, Edward, 1964, *Measuring the contribution of education to economic growth. The residual factor and economic growth*, OECD, Paris.

Deszo, Iuliana ; Kazamér, Andreea, 2006, *Telecentrul – inima comunităţii. Ghid practic de înfiinţare şi dezvoltare a unui telecentru*, Centrul de Resurse CREST, Satu Mare, disponibil la 29 august pe http : //www.crest.ro/rohtml/ghidro.pdf.

Deutsch, Morton, 2002, *Oppression and conflict*, lucrare prezentată în sesiunea plenară a adunării anuale a International Society of Justice Research, Suedia, 17 iunie.

D'Ercole, Mira M. şi Salvini, Andrea, 2003, *Towards sustainable development : The role of social protection*, OECD Social Employment and Migration Working Papers, nr. 12, OECD Publishing, Guvernul României, *Planul Naţional de Dezvoltare a României 2007-2013*, disponibil pe http : //www.edu.ro/index.php/articles/3382.

De Singly, F. ; Blanchet, A. ; Gotman, A. şi Kaufmann, J-C., 1998, *Ancheta şi metodele ei*, Editura Polirom, Iaşi.

Diamond, Larry, 2004a, Prefaţă, în Larry Diamond (coord.), *Cum se consolidează democraţia*, Editura Polirom, Iaşi, pp. 7-12.

Diamond, Larry, 2004b, În căutarea consolidării, în Larry Diamond (coord.), *Cum se consolidează democraţia*, Editura Polirom, Iaşi, pp. 17-40.

Diamond, Larry ; Linz, Juan J. şi Lipset, Seymour Martin, 1990, *Politics in Developing Countries : Comparing Experiences with Democracy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Dickens, Lina şi Watkins, Carol, 1999, *Action research : Rethinking Lewin*, Management Learning, vol. 30, nr. 2, pp. 127-140.

Dietz, Thomas ; Frey, R. Scott şi Rosa, Eugene A., 2002, Risk, technology and society, în Riley E. Dunlap şi William Michelson (coord.), *Handbook of Environmental Sociology*, Greenwood Press, Londra.

Dima, Ana Maria şi Voicu, Bogdan, 2002, Prelucrarea datelor, în Lazăr Vlăsceanu (coord.), *Şcoala la răscruce. Schimbare şi continuitate in curriculumul învăţământului obligatoriu. Studiu de impact*, Editura Polirom, Iaşi, pp. 80-181.

DiMaggio, Paul şi Powell, Walter W. (1991), The iron cage revisited : Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, în Walter W. Powell şi Paul DiMaggio (coord.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 63-82.

Di Palma, Giuseppe, 1990, *To Craft Democracies : An Essay on Democratic Transitions*, University of California Press, Berkeley.

Dobrogeanu-Gherea, C., 1910, *Neoiobăgia. Studiu economico-sociologic al problemei noastre agrare*, Editura Socec, Bucureşti.

Doise, Willem ; Deschamp, Jean-Claude şi Mugny, Gabriel, 1996, *Psihologie socială experimentală*, Editura Polirom, Iaşi.

Dos Santos, Theotonio, 1971, *The structure of dependence*, în K.T. Kan şi Donald T. Hodges (eds.), *Readings in the US Imperialism*, Extending Horizons, Boston.

Douglas, Mary, 1987, *How institutions think*, Routledge, Londra.

Downing, Theodore E., 2002, *Avoiding new poverty : Mining-induced displacement and resettlement*, disponibil pe www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/058_downing.pdf.

Dragoş, Vasile Constantin, 2005, *Tehnici de negociere în afaceri*, disponibil pe www.ase.ro/biblioteca/carti.

Drucker, P.F., 1954, *The Practice of Management*, Harper, New York.

Dumas, Josephine Helen Ann, 2002, *ICT and gender equity policy : Lessons of the Mali telecentres*, teză despre comunicarea de masă, redactată ca parte a cerinţelor impuse de obţinerea titlului de doctor în filosofie, Pennsylvania State University, The Graduate School, College of Communications, august.

Dumitru, Elena, 2002, *Oameni de care nouă ne pasă*, Revista de Asistenţă Socială, nr. 6.

Duncan, Otis Dudley şi Duncan, Beverly, 1955, *Residential distribution and occupational stratification*, American Journal of Sociology, nr. 60.

Dunlap, Riley E., 2002, *Environmental sociology : A personal perspective on its first quarter century*, Organization and Environment, vol. 15, nr. 1, pp. 10-29.

Dunlap, Riley E. şi Catton, William R., 1979, *Environmental sociology*, Annual Review of Sociology, vol. 5, pp. 243-273.

Dunlap, Riley E. şi Catton, William R. Jr., 1994, *Struggling with human Exemptionalism : The rise, decline and revitalization of environmental sociology*, The American Sociologist, vol. 21, pp. 5-30.

Dye, Thomas R., 1998, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, New York.

Easterly, William şi Levine, Ross, 2001, *It is not factor accumulation : Stylized facts and growth models*, The World Bank Economic Review, vol. 15, nr. 2, pp. 177-220.

Easton, D., 1974, *Analyse du système politique*, Armand Colin, Paris.

Earth Day Network, *History of Earth Day*, disponibil pe http : //www.earthday.net/resources/history.aspx.

Eckstein, Harry, 1979, *Support for regimes : Theories and tests*, Centre for International Studies, Research Monography, nr. 44.

Edelman, Murray, 1964, *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, Urbana.

Klugman, Jeni (coord.), 2002, *A sourcebook for poverty reduction strategies*, Banca Mondială, Washington.

Eisenhardt, Kathleen şi Sull, Donald, 2002, *Strategy as simple rules in Harvard business*, Review on Advances in Strategy, Harvard Business School Press, Boston.

Eisinger, P.K., 1973, *The conditions of protest bhavior in American cties*, American Political Science Review, 67, pp. 11-28.

Ellen, Debbie, 2000, *Telecentres and the provision of community based access to electronic information in everyday life*, Manchester Metropolitan University, Manchester, teză de doctorat, disponibilă la 24 august pe http : //www.mmu.ac.uk/h-ss/dic/research/ellen/contents.html ; Information Research, nr. 8 (2), ianuarie 2003.

Ellen, I.G., 2000, *Sharing America's Neighborhoods : The Prospects for Stable Racial Integration*, Harvard University Press, Cambridge.

Elster, Jon, 1978, *Logic and Society. Contradictions and Possible Worlds*, John Wiley & Sons, Chichester.

Elster, Jon (coord.), 1986, *Rational Choice*, Basil Blackwell, Oxford.

Elster, Jon, 1989a, *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge University Press, Cambridge.

Elster, Jon, 1989b, *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge.

Elster, Jon, 1992, *Making sense of constitution-making*, East European Constitutional Review, primăvara, vol. 1, nr. 1, pp. 15-21.

Elster, Jon, 1996, *The role of institutional interest in East European constitution-making : Explaining legislative dominance*, East European Constitutional Review, nr. 63 (5), iarna.

Elster, Jon ; Offe, Claus ; Preuss, Ulrick K. ; Boenker, Frank ; Goetting, Ulrike, Friedbert şi Rueb, W., 1998, *Institutional design in post-communist societies : Rebuilding the ship at sea*, în Cambridge University Press, Cambridge.

Esping-Andersen, Gøsta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.

Esping-Andersen, Gøsta, 1992, The three political economies of the Welfare state, în J. O'Connor şi G. Olsen, *Power Resources Theory and the Welfare State*, Toronto University Press, Toronto.

Esping-Andersen, Gøsta, 1994, Welfare state and the economy, în R. Smelser şi R. Swedberg, *Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton.

Esping-Andersen, Gøsta, 1996, *Welfare States in Transition*, Sage Publications, Londra.

Esping-Andersen, Gøsta, 2000, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.

Estes, R.J., 1984, *The Social Progress of Nations*, Praeger, New York.

Estes, R.J., 1988, *Trends in World Social Development : The Social Progress of Nations, 1970-1987*, Praeger, New York.

Estes, R.J., 2004, *Development challenges of the „New Europe"*, Social Indicators Research, vol. 69, nr. 2, pp. 123-166.

Estes, R.J., 2005, Global change and indicators of social development, în M. Weil şi M. Reisch (coord.), *Handbook of Community Practice*, Sage Publications, Thousand Oaks, pp. xvi, 708.

Etzioni, Amitai, 1995, *The Spirit of Community. Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*, Fontana Press, Londra.

Etzioni, Amitai (coord.), 1996, *New Communitarian Thinking. Persons, Virtues, Institutions, and Commitments*, University Press of Virginia, Charlottesville, Londra.

Etzioni, Amitai, 1997, *The New Golden Rule : Community and Morality in a Democratic Society*, Basic Books, New York.

Etzioni, Amitai, 1998, *The Essential Communitarian Reader*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, Boulder, New York, Oxford.

Etzioni, Amitai, 2002, *Societatea monocromă*, Editura Polirom, Iaşi.

Evans, P., 1997, Introduction : Development strategies across the public-private divide, în P. Evans (ed.), *State-Society Synergy : Government and Social Capital in Development*, IAS Research Series, nr. 94, pp. 1-10.

Eyal, Gil şi Townsley, Eleanor, 1995, *The social composition of the communist nomenklatura : A comparison of Russia, Poland, and Hungary*, Theory and Society, nr. 24, pp. 723-750.

Eyal, Gil ; Szélenyi, Ivan şi Townsley, Eleanor, 1998, *Making Capitalism without Capitalists : Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist Central Europe*, Verso, Londra.

Feagin, Joe R. şi Sikes, Melvin P., 1994, *Living with Racism : The Black Middle-Class Experience*, Beacon Press, Boston.

Fernandez, R.M. şi McAdam, D., 1988, *Social networks and social movements : Multiorganizational fields and recruitment to Mississippi Freedom Summer*, Sociological Forum, nr. 3, p. 357.

Ferrera, Maurizio, 1996, *The southern model of welfare in social Europe*, Journal of European Social Policy, nr. 6, pp. 17-37.

Fiorina, Morris P., Peterson, Paul E. şi D. Voss, 2002, *America's New Democracy*, Longman, New York.

Fischler, Franz, 2003, *Europe's rural areas an invaluable asset for us all*, Conferinţa europeană asupra dezvoltării rurale, Salzburg.

Fitz-Gibbon ; Taylor, Carol ; Lyons, Morris şi Lyons, Lynn, 1987, *How to Design a Program Evaluation*, Sage, Londra.

Frank, Andre Gunder, 1966, *The development of underdevelopment*, Monthly Review, vol. 18.

Frank, Andre Gunder, 1975, *Development and underdevelopment in the New World – Smith and Marx vs. the Weberians*, Theory and Society, vol. 2, nr. 4, pp. 431-466.

Frazer, Elisabeth, 1999, *The Problems of Communitarian Politics. Unity and Conflict*, Oxford University Press Inc., New York.

Friedman, Milton, 1962, *Capitalism, Freedom, and Democracy*, University of Chicago Press, Chicago.

Frigenti, E. şi Comninos, D., 2006, *The Practice of Project Management*, Kogan Page, Londra, Philadelphia.

Frohlich, N. ; Oppenheimer, J.A. şi Young O.R., 1971, *Political Leadership and Collective Goods*, Princeton University Press, Princeton.

Forse, Michel şi Parodi, Maxime, 2006, *Justice distributive. La hiérarchie des principes selon les européens*, revista OFCE, disponibil pe www.ofce.org.

Forsyth, Tim (coord.), 2005, *Encyclopedia of International Develpment*, Routledge, Londra.

Fowler, Robert Booth, 1996, Community : Reflections on definition, în Amitai Etzioni (coord.), *New Communitarian Thinking. Persons, Virtues, Institutions, and Commitments*, University Press of Virginia, Charlottesville şi Londra, pp. 88-95.

Fox, J., 1996, *How does civil society thicken ? The political construction of social capital in rural Mexico*, World Development, nr. 24, pp. 1089-1103.

Fukuyama, Francis, 1992, *The End of History and The Last Man*, Hamish Hamilton, Londra.

Fukuyama, Francis, 2000, *Social capital and civil society*, lucrare prezentată la IMF Conference Second Generation Reforms.

Gadgil, Madhav şi Ramachandra, Guha, 1995, *Ecology and Equity : The Use and Abuse of Nature in Contemporary India*, Routledge, Londra, New York.

Galbraith, Kenneth J., 1958, *The Affluent Society*, Riverside Press, Cambridge.

Gamson, W.A., 1990, *The Strategy of Social Protest*, Wadsworth Publishing, Belmont.

Gamson, W.A., 1992, *Talking Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, New York.

Gans, Herbert J., 1965, *The Urban Villagers. Group and Class in the Life of Italian Americans*, The Free Press, New York.

Gasper, D., 2000, *Evaluating the „logical framework approach" towards learning-oriented development evaluation*, Public Administration and Development, nr. 20 (1), pp. 17-28.

Gavigan, J.P., 2001, *A Practical Guide to Regional Foresight*, Comisia Europeană.

Gavin, Michael şi Rodrik, Dani, 1995, *The World Bank in historical perspective*, The American Economic Review, vol. 85, nr. 2.

Gay y Blasco, Paloma, 2003, This is not a place for civilized people : Isolation, enforced education and resistance among Spanish Gypsies, în C. Strange şi A. Bashford (coord.), *Isolation : Places and Practices of Exclusion*, Routledge, Londra.

George, C. şi Kirkpatrick, C., 2003, *Participation in European Governance Reform : The Role of Susteinability Impact Assessment*, Institute for Development Policy, Management University of Manchester, Manchester.

George, Vic şi Taylor-Gooby, Peter, 1996, *European Welfare Policy-Squaring the Welfare Circle*, St. Martin's Press, New York.

Georgescu, Florin, 2001, *Starea economico-socială a României în anul 2000*, Editura Expert, Bucureşti.

Georgescu, Ion, 2006, *Fondurile structurale, impactul trainingului asupra capacităţii de absorbţie*, Institutul Român de Training, disponibil pe www.irt.ro.

Ghinea, Anca şi Moraru, Adrian, 2002, *Considerente privind procesul de descentralizare în România. Reforma administrativ-teritorială*, Institutul pentru Politici Publice, Bucureşti.

Giddens, Anthony, 1981, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, Macmillan, Londra.

Giddens, Anthony, 1999, *Risk and responsibility*, The Modern Law Review, vol. 62, nr. 1, pp. 1-10.

Giddens, Anthony, 2001, *Sociologie*, Editura BIC ALL, Bucureşti.

Giddens, Anthony, 2001, *A treia cale. Renaşterea social-democraţiei*, Editura Polirom, Iaşi.

Giles, Lionel, 1910 [2000], *Sun Tzu on the Art of War – The Oldiest Military Treatise in the World*, Allandale Online Publishing, Leicester.

Gilbert, Cristopher ; Powell, Andrew şi Vines, David, 1999, *Positioning the World Bank*, The Economic Journal, vol. 109, nr. 459.

Gimpel, Jean, 1983, *Revoluţia industrială în Evul Mediu*, Editura Meridiane, Bucureşti.

Ginsberg, Leon, 1996, *Understanding Social Problems, Policies, and Program*, University of South Carolina Press, Columbia.

Glasius, Marlies, 2001, *Civil Society : A Brief History*, CCS, Londra.

Glass, Ruth, 1964, *Aspects of change*, în *Aspects of Change*, MacGibbon and Kee, Londra, Centre for Urban Studies, Londra, disponibil pe http : //parole.aporee.org/work/print.php ? words_ id=190.

Gledhill, J., 2005, *States of contention : State-led political violence in post-socialist Romania*, East European Politics & Societies, nr. 19, pp. 76-104.

Goffman, Erving, 2004, *Aziluri*, Editura Polirom, Iaşi.

Gohl, Eberhard, 2003, *Checking and Learning. Impact Monitoring and Evaluation – A Practical Guide*, VENRO-Geschäftsstelle, Bonn.

Gordon, Theodore J. şi Helmer, Olaf, 1964, *Report on a Long-Range Forecasting Study*, The RAND Corporation, Santa Monica.

Goodin, R.E. şi Kingemann, H.-D., 2005, *Manual de ştiinţă politică*, Editura Polirom, Iaşi.

Gomez, Ricardo şi Ospina, Angélica (2001), *The lamp without a genie : Using telecenters for development without expecting miracles*, Journal of Development Communication, nr. 12, disponibil la 29 august 2006 pe http : //ip.cals.cornell.edu/commdev/documents/jdc-gomez.doc

Gottdiener, Mark, 1994, *The New Urban Sociology*, McGraw-Hill Inc., New York, San Francisco, St. Louis.

Gouldner, Alvin, 1954, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Free Press, Glencoe.

Granovetter, Mark, 1973, *The strength of weak ties*, The American Journal of Sociology, vol. 78, nr. 6.

Granovetter, Mark, 1985, *Economic action and social structure : The problem of embeddedness*, American Journal of Sociology, nr. 91, pp. 481-510.

Greenwood, D.T., 2004, Measuring quality of life with local indicators, în E.N. Wolff şi Jerome Levy (coord.), *What Has Happened to the Quality of Life in the Advanced Industrialized Nations ?* , Edward Elgar, Cheltenham, Northhampton, pp. 334-374.

Greer, Scott, 1973, A lakáskérdés és a városfelújítás problémái (Problema locuirii şi a reabilitării urbane), în Szelényi Iván (coord.), *Városszociológia* (*Sociologie urbană*), KJK, Budapesta, pp. 147-160.

Greiner, L., 1972, *Red Flags in Organization Development*, Business-Horizons, Bloomington.

Grindle, Merilee S. şi Thomas, John W., 1991, *Public Choices and Policy Change : The Political Economy of Reform*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Grootaert, Christiaan ; Narayan, Deepa ; Nyhan, Veronica şi Woolcock, Michael, 2003, *Measuring social capital – An integrated questionnaire*, World Bank Working Paper, nr. 18, Washington.
Grootaert, Christiaan, 1998, *Social capital – The missing link*, World Bank Working Paper, nr. 3, Washington.
Godwin, Kenneth R. şi Seldon, Barry J., 2002, What corporations really want from government, în Allan J. Cigler şi Burdett Loomis A. (coord.), *Interest Group Politics*, ed. a VI-a, Congressional Quarterly Press, Washigton.
Guba, Egon G. şi Lincoln, Yvonna S., 1989, *Fourth Generation Evaluation*, Sage Publication, Newbury Park.
Guest, Avery M., 1979, Residential segregation in urban area, în Kent P. Schwirian (coord.), *Contemporary Topics in Urban Sociology*, General Learning Press, Morristown, New Jersey.
Gustavsen, Bjørn, 2003, *New forms of knowledge production and the role of action research*, Action Research, vol. 1, nr. 2, pp. 153-164.
Gusti, Dimitrie, 1938, *Starea de azi a satului românesc*, Sociologie Românească, nr. 10-12.
Guston, David H. şi Shapiro, Stuart, 2004, *Procedural control of the bureaucracy, peer review, and epistemic drift*, lucrare prezentată la întâlnirea anuală a Association of Public Policy Analysis and Management, 29 octombrie, disponibilă la 10 ianuarie 2005 pe www.appam.org/conferences/fall/atlanta2004/sessions/downloads/0942.pdf.
Haas, B.K., 1999, *A multidisciplinary concept analysis of quality of life*, Western Journal of Nursing Research, vol. 21, nr. 6, pp. 728-732.
Hagerty, M.R. ; Cummins, R.A. ; Ferriss, A.L. ; Land, K. ; Michalos, A.C. ; Peterson, M. ; Sharpe, A. ; Sirgy, J. şi Vogel, J. (2001), *Quality of life indexes for national policy : Review and agenda for research*, Social Indicators Research, vol. 55, nr. 1, pp. 1-96.
Hagmann, J. ; Chuma, E. ; Murwira, K. şi Connolly, M., 1999, *Putting process into practice : operationalising participatory extension*, AgREN Paper, nr. 94, ODI, Londra.
Hangiu, Diana, 2006, *Principiile fondurilor structurale*, Consilier European, nr. 4, p. 45.
Hailey, J. şi Sorgenfrei, M., 2004, *Measuring success : Issues in performance management*, Occasional Paper Series, nr. 44, INTRAC, Oxford.
Hall, Peter, 1999, *Oraşele de Mâine. O istorie intelectuală a urbanismului în secolul XX*, Editura All, Bucureşti.
Hall, Peter A. şi Soskice, David (coord.), 2001, *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
Halsey, A.H. ; Anderson, C. ; Jean, Arnold şi Jean, Floud (coord.), 1961, *Education, Economy, and Society. A Reader in the Sociology of Education*, Free Press of Glencoe, New York.
Hamelink, Cees, 1993, Globalism and national sovereignty, în Kaarle Nordenstreng şi Herbert Schiller, *Beyond National Sovereignty : International Communications in the 1990s*, Norwood, Ablex.
Hamnett, Chris, 1984, Gentrification and residential location theory : A review and assessment, în D. Herbert şi R.J. Johnston (coord.), *Geography and the Urban Environment : Progress in Research and Applications*, Wiley and Sons, New York, disponibil pe http : //sweb.uky.edu/~kpark3/archives/bib_gentrification.htm.
Hampshire, Stuart, 1978, Public and private morality, în Stuart Hampshire (coord.), *Public and Private Morality*, Cambridge University Press, Cambridge.
Hankiss, Elemer, 1990, *Eastern European Alternatives*, Clarendon Press, Oxford.
Hannertz, Ulf, 1969, *Soulside Inqueries into the Ghetto Culture and Community*, Columbia Univerity Press, New York.
Hannigan, John A., 1995, *Environmental Sociology : a Social Constructionist Perspective*, Routledge, Londra, New York.
Hanifan, Lyda Juston, 1916, *The Rural School Community Center*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 67, pp. 130-138.
Hantrais, Linda, 1995, *Social Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, Londra.

Haralambos, Michael ; Heald, R.M. şi Holborn, Martin, 2004, *Sociology. Themes and Perspectives*, disponibil pe www.haralambosholborn.com.
Hardin, Garrett, 1968, *The tragedy of the commons*, Science, vol. 162, nr. 3859, pp. 1243-1248.
Hardin, Russell, 1982, *Collective Action*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
Harper, Charles L., 2004, *Environment and Society : Human Perspectives on Environmental Issues*, Prentice Hall, Upper Saddle River.
Harris, Chauncy D. şi Ullman, Edward L., 1945, *The nature of cities*, The Annals, nr. 242, pp. 7-17.
Harvey, David, 1989, *The Condition of Postmodernity*, Basil Blackwel, Oxford.
Hatos, Adrian (coord.), 2004, *Dragoste, contracepţie şi sărăcie. Comportament sexual şi contraceptiv în context social*, Editura Universităţii din Oradea, Oradea.
Hatos, Adrian, 2006a, *Sociologia educaţiei*, Editura Polirom, Iaşi.
Hatos, Adrian, 2006b, Lideri, participanţi şi pasivi : resurse individuale pentru participare comunitară, în Cătălin Zamfir şi Laura Stoica (coord.), *O nouă provocare : dezvoltarea socială*, Editura Polirom, Iaşi.
Hatos, Adrian şi Chioncel, Nicoleta, 2006, *Proiecte în şcoală : dimensiuni civice şi dimensiuni interculturale*, Scientific and Technical Bulletin, Series : Social and Hummanistic Sciences, Universitatea „Aurel Vlaicu" Arad, vol. 12, nr. 9, pp. 43-53.
Hatos, Adrian ; Daragiu, Leontina şi Pop, Ioana (2004), Vârstnicii dependenţi şi semi-dependenţi din Oradea. Analiza nevoilor şi a mediului de servicii, în Floarea Chipea şi Florica Ştefănescu (coord.), *Combaterea sărăciei şi promovarea incluziunii sociale*, Editura Universităţii din Oradea, Oradea.
Hayek, Friedrich August, 1944, *The Road to Serfdom*, Routledge, Londra.
Healey, Patsy, 2003, *Creativity, governance and the public sphere*, lucrare prezentată la Conferinţa „Oraşe, urbanism şi intervenţii urbane", Bruxelles.
Healy, Karen, 2001, *Participatory action research and social work. A critical appraisal*, International Social Work, vol. 44, nr. 1, pp. 93-105.
Hechter, M., 1987, *The Principles of Group Solidarity*, University of California Press, Berkeley.
Hegedűs, József şi Tosics, Iván, 1993, *A lakásrendszer szociológiai és közgazdasági megközelítése* (*Abordarea sociologică şi economică a sistemului locativ*), manuscris, Budapesta.
Heikkila, Matti şi Kuivalainen, Susan, 2002, *Using Social Benefits to Combat Poverty and Social Exclusion : Opportunities and Problems from a Comparative Perspective*, Council of Europe Publishing, Strasbourg Cedex.
Heilbroner, R., 2005, *Filosofii lucrurilor pământeşti*, Editura Humanitas, Bucureşti.
Henderson, William L. şi Ledebur, Larry C., 1972, *Urban Economics : Processes and Problems*, John Willey and Sons, New York.
Henninger, N. şi Snel, M., 2002, *Where Are the Poor ? Experiences with the Development and Use of Poverty Maps, World Resources*, UNEP/GRID, Arendal.
Held, David ; McGrew, Anthony ; Goldblatt, David şi Perraton, Jonathan, 2004 [1999], *Transformări globale. Politică, economie şi cultură*, Editura Polirom, Iaşi.
Hellman, Joel, 1996, *Constitutions and economic reform în the post-communist transitions : A case for constitutional pre-commitment*, East European Constitutional Review, iarna, pp. 46-56.
Hettne, Bjorn, 1995, Introduction : The international political economy of transformation, în Bjorn Hettne, *International Political Economy : Understanding Global Disorder*, Sapes, Cape Town.
Hiltrop, Jean şi Udalt, Sheila, 1998, *Arta negocierii*, Editura Teora, Bucureşti.
Hillson, D., 2001, *Effective strategies for exploiting opportunities*, Proceedings of the Project Management Institute Annual Seminars & Symposium, noiembrie, Nashville.
Hirschman, Albert O., 1999 [1970], *Abandon, contestare şi loialitate*, Editura Nemira, Bucureşti.
Hoffman, Oscar, 2004, *Sociologia organizaţiilor*, Editura Economică, Bucureşti.
Holman, Robert, 1973, *Poverty : Consensus and alternatives*, British Journal of Social Work, vol. 3, nr. 4, Londra.

Holzmann, R. şi Jørgensen, S., 2001, *Social protection as social risk management : conceptual underpinnings for the social protection*, Journal of International Development, vol. 11, nr. 7, pp. 1005-1027.

Hood, Christopher, 1991, *A public management for all seasons ?* , Public Administration, vol. 69, nr. 1, pp. 3-19.

Hood, Christopher, 1995, *Contemporary public management : A new public paradigm ?* , Public Policy and Administration, vol. 10, nr. 2, pp. 104-117.

Hoorens, V., 1995, *Self-favoring biases, self-presentation, and the self-other asymmetry in social comparison*, Journal of Personality, vol. 63, nr. 4, pp. 793-817.

Hossein, Malek şi Drăgan, Ioan (1992), *Modernizare şi dezvoltare. O perspectivă culturologică*, culegere de texte din publicaţii UNESCO, Universitatea Bucureşti, Bucureşti.

Hoyt, Homer, 1973, A városi struktúra klasszikus modelljének újabb torzulásai (Schimbările modelului clasic al structurii urbane), în Iván Szelényi (coord.), *Városszociológia* (*Sociologia urbană*), KJK, Budapesta, pp. 161-181.

Howard, M., 2003, Why post-communist citizens do not join voluntary organizations ?, în Gabriel Bădescu şi Eric Uslaner (coord.), *Social Capital and Democratic Transition*, Routledge, Londra, New York, pp. 165-183.

Howlett, Michael şi Ramesh, M., 1995, *Studying Public Policy – Policy Cycles and Policy Subystems*, Oxford University Press, Oxford (trad. rom. *Studiul politicilor publice. Cicluri si subsisteme ale politicilor*, Editura Epigraf, Bucureşti, 2004).

Huber, Evelyne şi Rueschemeyer, Stephans John, 1993, *The impact of economic development on democracy*, Journal of Economic Perspective, vol. 3, pp. 71-86.

Hudson, Heather E., 1999, *Access to the digital economy : Issues for rural and developing regions*, disponibilă la 20 august 2006 pe http : //web.si.umich.edu/tprc/papers/2004/355/ TPRC04R2.pdf.

Hudson, Heather E., 2004, *Investing in infrastructure in developing regions : Innovative strategies and policies*, Sloan Industry Studies Working Papers, disponibilă pe http : //www.industry. sloan.org/industrystudies/workingpapers.

Huntington, Samuel, 1968, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, Londra.

Huntington, Samuel, 1993, *The clash of civilisation ?* , Foreign Affairs, nr. 3.

Huntington, Samuel, 1996, The goals of development, în Alex Inkeles şi Masamichi Sasaki (coord.), *Comparing Nations and Cultures. Readings in a Cross-disciplinary Perspective*, Prentice Hall, Engelwood Cliffs, pp. 469-504.

Ianoş, Ioan, 2000, *Sisteme teritoriale*, Editura Tehnică, Bucureşti.

Ianoş, Ioan, 2004, *Dinamica urbană. Aplicaţii la oraşul şi sistemul urban românesc*, Editura Tehnică, Bucureşti.

Ianoş, Ioan şi Tălângă, Cristian, 1994, *Oraşul şi sistemul urban românesc în condiţiile economiei de piaţă*, Institutul de Geografie, Bucureşti.

Ionete, Constantin, 1993, *Criza de sistem a economiei de comandă şi etapa sa explozivă*, Editura Expert, Bucureşti.

Ionete, Constantin, 2003, *Clasa politică postdecembristă*, Editura Expert, Bucureşti.

Ionescu, Gheorghe şi Toma, Andrei, 2001, *Cultura organizaţională şi managementul tranziţiei*, Editura Economică, Bucureşti.

Ilie, Simona, 2000, *Aspecte metodologice privind analiza distribuţiei veniturilor populaţiei*, ICCV, TCVRCV, nr. 1-2.

Ilie, Simona, 2004, *Inegalităţi în distribuţia veniturilor şi politica socială a veniturilor*, teză de doctorat, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti, Bucureşti.

Inglehart, Ronald, 1990, *Culture Shift in Advanced Industrialized Societies*, Princeton University Press, Princeton.

Inglehart, Ronald, 1997, *Modernization and Post-Modernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press, Princeton.

Inglehart, Ronald şi Welzel, Christian, 2005, *Modernization, Cultural Change and Democracy : The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, Cambridge, New York.

Isărescu, Mugur şi Postolache, Tudorel (coord.), 2000, *Strategia naţională de dezvoltare economică a României pe termen mediu*, Centrul Român de Economie Comparată şi Consensuală, Bucureşti.

Jacka, Elizabeth, 1992, Introducere, în Elizabeth Jacka, *Continental Shift : Globalization and Culture*, LCP, Double Bay.

Jackson, Edward T. şi Kassam, Yusuf, 2006, *Knowledge shared – Participatory evaluation in development cooperation*, disponibil la 20 iunie pe http : //www.idrc.ca/fr/ev-9377-201-1-DO-_TOPIC.html.

Jacobs, Garry ; Macfarlane, Robert şi Asokan, N., 1997, *Comprehensive theory of social development*, International Center for Peace and Development, http : //www.icpd.org/development_theory/comprehensive_theory_of_social_development.htm.

Jencks, Christopher *et al.*, 1972, *Inequality – A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*, Basic Books, Inc., New York, Londra.

Jencks, Christopher şi Petersen, Paul E., 1991, *The Urban Underclass*, The Brookings Institution, Washington.

Jennings, M.K., 2000, *Participation as viewed through the lens of the political socialization project*, lucrare prezentată la Conferinţa Political Participation : Building a Research Agenda, Princeton.

Jensen, O.B., 1997, *Discourse analysis and socio-spatial transformation processes : A theoretical framework for analysing spatial planning*, Department of Town & Country Planning, University of Newcastle upon Tyne, Working Paper, nr. 61.

Jessop, Bob, 2002, *The future of the capitalist state*, Polity Press, Londra.

Jepperson, Ronald, 1991, Institutions, institutional effects, and institutionalism, în Walter Powell şi Paul DiMaggio (coord.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago, pp. 143-163.

Jigău, Mihaela, 2002, *Învăţământul rural din România – condiţii, probleme şi strategii de dezvoltare*, UNICEF, ediţia a II-a, Editura Marlink, Bucureşti.

Johns, Garry, 1998, *Comportament organizaţional*, Editura Economică, Bucureşti.

Johnson, G., 2005, *Introduction to Monitoring and Evaluation Workbook*, World Bank Institute, Washington.

Jordan, Bill, 1996, *A Theory of Poverty and Social Exclusion*, Polity Press, Londra.

Jowitt, Kenneth, 1998, *Challenging the „correct" line : Reviewing Katherine Verdery's What was socialism and what comes next ?* , East European Politics and Societies, nr. 12, pp. 87-106.

Jütting, Johannes ; Kauffmann, Céline ; McDonnell, Ida ; Osterrieder, Holger ; Pinaud, Nicolas şi Wegner, Lucia, 2004, *Decentralization and poverty in developing countries : Exploring the impact*, OECD Development Centre, Working Paper 236, disponibil pe http : //www.oecd.org/dataoecd/40/19/33648213.pdf.

Kalin, Walter, 2006, *Decentralization – Why and how ?* , The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development, disponibil pe http : //www.ciesin.columbia.edu/decentralization/SB_entry.html.

Kavolis, Vytautas, 1988, *Contemporary moral cultures and „The Return of the Sacred"*, Sociological Analysis, nr. 49 (3), pp. 210-212.

Kähkönen, K., 2000, *Balancing project risks and opportunities*, lucrările Project Management Annual Seminars & Symposium, Houston, Texas.

Kärreman, Dan şi Alvesson, Mats, 2003, *Understanding ethical closure in organizational settings : the case of media organizations*, Institute of Economic Research, Lund University, Working Paper Series, disponibil la 8 ianuarie 2005 pe www.lri.lu.se/pdf/wp/2003-6.pdf.

Kay, John, 1993, *The Foundation of Corporate Success*, Oxford University Press, New York.
Keane, John, 2003, *Societatea civilă. Imagini vechi, viziuni noi*, Institutul European, Iaşi.
Kemper, T.D., 1978, *Towards a sociology of emotions : Some problems and some solutions*, American Sociologist, nr. 13, pp. 30-41.
Kennedy, Gavin, 1998, *Negocierea perfectă*, Editura Naţional, Bucureşti.
Kernell, Samuel şi Jacobson, Gary D., 2003, *The Logic of American Politics*, ed. a II-a, Congressional Quarterly Press, Washington.
Kerr, Clark ; Dunlop, John ; Harbison, Frederick şi Myers, Charles, 1973, *Industrialism and Industrial Man*, Harmondsworth, Penguin, Londra.
Keynes, J.M., 1970, *Teoria generală a folosirii mâinii de lucru, a dobânzii şi a banilor*, Editura Ştiinţifică, Bucureşti.
Kiker, B.F., 1966, *Historical roots of the concept of human capital*, Journal of Political Economy, nr. 74, octombrie, pp. 481-499.
Kiker, B.F. (coord.), 1971, *Investment in Human Capital*, University of South Carolina Press, Columbia.
Kitschelt, Herbert, 1992, *The formation of party systems in East Central Europe*, Politics and Society, vol. 20, nr. 1, pp.7-50.
Knight, Jack, 1998, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge.
Knox, Paul şi Marston, Sallie, 2003, *Place and Regions in Global Context, Human Geography*, ed. a II-a, Pearson Education, New York.
Kolodko, Gregory W., 1993, *From recession to growth in post-communist economies : Expectations versus reality*, Communist and Post-Communist Studies, nr. 26, pp. 123-143.
Kornai, Janos, 1992, *The Socialist System : The Political Economy of Communism*, Clarendon Press, Oxford.
Korpi, Walter şi Palme, Joakim, 1998, *The paradoxes of redistribution and strategies of equality : Welfare state institutions, inequality and poverty in the western countries*, American Sociological Review, vol. 63, nr. 5.
Kosloski, K., 2000, Evaluation research, în E.F. Borgatta şi M.L. Borgatta (coord.), *Encyclopedia of Sociology*, Macmillan Reference, New York.
Kotler, Philip şi Lee, Nancy, 2005, *Corporate Social Responsibility : Doing the Most Good for Your Company an Your Cause*, John Wiley & Sons Inc., New York.
Kotter, J.P. şi Haskett, J.L., 1992, *Corporate Culture and Performance*, The Free Press, New York.
Kreuger, Anne, 1998, *Whiter the World Bank and the IMF*, Journal of Economic Literature, vol. 36, nr. 4.
Krueger, R.A. şi Casey, M.A., 2005, *Metoda focus-grup. Ghid practic pentru cercetarea aplicată*, Editura Polirom, Iaşi.
Kunzmann, K.R., 2002, *Vom unsichtbaren und undefinierbaren Kern der Raumplanung*, Raumplanung, nr. 105, pp. 329-332.
Ladányi, János, 1989, *Changing patterns of residential segregation*, International Journal of Urban and Regional Research, nr. 13.
Ladányi, János, 2004, *Társadalmi és etnikai csoportok lakóhelyi szegregációja Budapesten, a poszt-kommunista átmenetben* (*Segregarea rezidenţială a diferitelor categorii sociale şi entice în Budapesta*), WEB Szociológiai Folyóirat, nr. 13.
La Gra, J., 1990, *A commodity systems assessment methodology for problem and project identification*, disponibil pe www.fao.org.
Lambru, Mihaela, 2004a, *Politici publice şi administraţie*, suport de curs Master, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea din Bucureşti, Bucureşti.
Lambru, Mihaela, 2004b, *Relaţia între sectorul de afaceri şi sectorul nonguvernamental : între sponsorizare şi construcţia de relaţii parteneriale*, Fundaţia Concept, Bucureşti.
Lambru, Mihaela şi Mărginean, Ioan (coord.), 2004, *Parteneriatul public-privat în furnizarea de servicii sociale*, Editura Ziua, Bucureşti.

Lambru, Mihaela, 2004c, *Parteneriat public-privat şi contractare de servicii în domeniul social*, Revista de Asistenţă Socială, nr. 1, Editura Polirom, Iaşi.

Lambru, Mihaela, 2006, *Există consultare publică în România ?* , studiu publicat de Centrul de Resurse pentru Participare Publică, disponibil pe http : //www.ce-re.ro.

Land, K., 2000, Social indicators, în E.F. Borgatta şi R.J.V. Montgomery (coord.), *Encyclopedia of Sociology*, Macmillan Reference, New York, pp. 1844-1850.

Lane, Jan-Erik, 2004, *Relevance of the principal-agent framework to public policy and implementation*, disponibil pe 12 august la www.fas.nus.edu.sg/ppp/docs/wp/wp29.pdf.

Lane, Jan-Erik şi Ersson, Svante, 2000, *The New Institutional Politics*, Routledge, Londra, New York.

Lapierre, J.W., 1968, *L'Analyse du systemes politiques*, PUF, Paris.

Larionescu, Maria, 2001, *Ideea de organizare a competenţelor în reforma socială la Institutul Social Român*, România Socială, nr. 3-4.

Larionescu, Maria, 2006, Controverse asupra dezvoltării sociale : puncte de vedere în sociologia românească, în Cătălin Zamfir şi Laura Stoica (coord.), *O nouă provocare : dezvoltarea socială*, Editura Polirom, Iaşi.

Larionescu, Maria ; Rughiniş, Cosima şi Rădulescu, Sorin M., 1999, *Cu ochii minerului : reforma mineritului în România*, Editura Gnosis, Bucureşti.

Lassman, Peter şi Speirs, Ronald (coord.), 1994, *Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge.

Latchem, Colin şi Walker, David (coord.), 2001, *Telecentres : Case Studies and Key Issues, (Perspectives on Distance Learning)*, The Commonwealth of Learning, Vancouver.

Latham, Earl, 1952, *The Group Basis of Politics*, Cornell University Press, Ithaca.

Lenski, Gerhard, 2002 [1966], *Putere şi privilegii. O teorie a stratificării sociale*, Editura Amarcord, Timişoara.

Lessenich, Stephan, 2000, *The southern image reversed : Dynamics of transformation dynamics*, East Central Europe, nr. 27, pp. 21-36.

Levy, Amir şi Uri, Merry, 1986, *Organizational Transformation – Approaches, Strategies, Theories*, Praeger, New York.

Levy, Marion, 1966, *Modernization and the Structure of Societies*, Princeton University Press, Princeton.

Levin, Henry şi McEwan, Patrick, 2000, *Cost-Effectiveness Analysis. Methods and Applications*, ed. a II-a, Sage Publications, Londra.

Lewin, K., 1969, *The Planning of Change*, Holt-Riverhart-Winston, New York.

Lewin, K., 1951, *Field Theory in Social Science*, Harper, New York.

Lewis, Oscar, 1965, *Five Families. Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, New American Library, New York.

Lillbacka, Ralf, 1999, *The Legitimacy of the Political Systems : The Case of Finland*, Åbo Akademi University Press, Åbo.

Lin, Nan, 2001, *Social Capital. A Theory of Social Action and Structure*, Cambridge University Press, Cambridge.

Lind, N., 2004, *Values reflected in the human development index*, Social Indicators Research, vol. 66, nr. 3, pp. 283-293.

Lindblom, Charles, 1980, *The Policy-Making Process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, p. 26.

Lindenberg, Marc şi Bryant, Coralie, 2001, *Going Global : Transforming Relief and Development NGO's*, Kumarian Press, Bloomfield.

Lindenberg, Marc, 2002, *Measuring household livelihood security at the family and community level in the developing world*, World Development, vol. 30, nr. 2.

Linston, Harold A. şi Turoff, Murray (coord.), 2002, *The Delphi method. Techniques and applications*, disponibil pe http : //is.njit.edu/pubs/delphibook.

Linz, Juan J. şi Alfred, Stepan, 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Londra.
Lippitt R. ; Watson, J. şi Westley, B., 1958, *Planned Change : A Comparative Study of Principles and Techniques*, Harcourt, Brace and World, New York.
Lipset, Seymour-Martin, 1960, *Political Man : The Social Bases of Politics*, Doubleday, New York.
Loungani, Peter, 2003, *Inequality. Now you see it, now you don't*, Finance and Development.
Lovinescu, Eugen, 1924/1972, *Istoria civilizaţiei române moderne*, Editura Ştiinţifică, Bucureşti.
Lowi, Theodore J., 1979, *The End of Liberalism : The Second Republic of the United States*, Norton, New York.
Luzzi, Giovanni Ferro ; Fluckiger, Yves şi Weber, Sylvain, 2005, *Multidimensional Poverty and Cluster Analysis. An Illustration with Switzerland*, IPC, Brazilia.
Lykken, D. şi Tellegen, A., 1996, *Happiness is a stochastic phenomenon*, Psychological Science, vol. 7, nr. 3, pp. 186-189.
Macmillan, Hugh şi Tampoe, Mahen, 2002, *Strategic Management*, Oxford University Press, New York.
Madgearu, Virgil, 1936, *Agrarianism. Capitalism. Imperialism. Contribuţiuni la studiul evoluţiei sociale româneşti*, Editura Bucovina, Bucureşti.
Madgearu, Virgil, 1940, *Evoluţia Economiei româneşti după războiul mondial*, ISSR, Bucureşti.
Mahoney, Colleen, 1997, Common qualitative methods, în Joy Frechtling şi Laure Sharp (coord.), *User-Friendly Handbook for Mixed Methods Evaluation Handbook*, National Science Foundation, Washington.
Mainwaring, Scott, 1998, *Rethinking party systems theory in the third wave of democratization : The importance of party system institutionalization*, Working Paper, nr. 260, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana.
Mair, Peter, 1997, *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Clarendon Press, Oxford.
Makin, Petre şi Cox, Peter, 2006, *Schimbarea în organizaţii. Optimizarea comportamentului angajaţilor*, Editura Polirom, Iaşi.
Manoilescu, Mihai, 1942, *Rostul şi destinul burgheziei româneşti*, Editura Cugetarea, Bucureşti.
Mansell, Robin ; Samarajiva, Rohan şi Mahan, Amy, 2002, *Networking Knowledge for Information Societies : Institutions & Intervention*, Delft University Press, Delft.
Mansell, Robin şi Wehn, Uta (coord.), 1998, *Knowledge Societies : Information Technology for Sustainable Development*, Oxford University Press, New York.
Mansuri, Ghazaala şi Vijayendra, Rao, 2004, *Community-based and driven development : A critical review*, The World Bank Research Observer, nr. 19 (1), pp. 1-40.
Mantzavinos, Chrysostomos, 2004, *Individuals, Institutions, and Markets*, Cambridge University Press, Cambridge.
Marcuse, Peter, 1996, Space and race in in the post fordist city : The oucast ghetto and advanced homlessness in United States today, în Enzo Mingione (coord.), *Poverty and the Underclass*, Blackwell Publishers, Malden, pp. 217-233.
Marinescu, Cosmin, 2004, *Instituţii şi prosperitate. De la etică la eficienţă*, Editura Economică, Bucureşti.
Marshall, Thomas H., 1950, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge.
Marshall, Thomas H. şi Bottomore, Tom, 1992, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Londra.
Massey, Douglas S., 2001, Residential segregation and neighborhoods conditions in US metropolitan areas, în N.J. Smelser, W.J. Wilson şi F. Mitchell (coord.), *America Becoming : Racial Trends and Their Consequences*, National Academy Press, Washington.
Massey, Douglas S. şi Denton, N.A., 1993, *American Apartheid*, Harvard University Press, Cambridge.

Massey, Douglas S. şi Fisher, Mary J., 2000, *How segregation concentrates poverty*, Ethnic and Racial Studies, nr. 23.

Mason, Andrew, 2000, *Community, Solidarity and Belonging. Levels of Community and their Normative Significance*, Cambridge University Press, Cambridge.

Marinetto M., 2003, *Who wants to be an active citizen ? The politics and practice of community involvement*, Sociology, nr. 37 (1), pp. 102-120.

Martin, Michael O. ; Mullis, Ina V.S. ; Gonzalez, Eugenio J. ; Gregory, Kelvin D. ; Smith, Teresa A. ; Chrostowski, Steven J. ; Garden, Robert A. şi O'Connor, Kathleen M., 2000, *TIMSS 1999 International Science. Findings from IEA's Repeat of the Third International Mathematics and Science Study at the Eighth Grade*, International Study Center, Lynch School of Education, Boston College, disponibil pe www.timss.org.

Marx, Karl, 1843, *Critique of Hegel's philosophy of right*, disponibil pe http : //www.marxists.org/archive/marx/works/download/Marx_Critique_of_Hegels_Philosophy_of_Right.pdf.

Marx, Karl, 1852, *The Eighteenth Brumaire of Louis Napoleon*, disponibil pe http : //www.marxists.org/archive/marx/works/1852/18th-brumaire/index.htm.

Marx, Karl, 1976, *Capital*, Penguin Books, Londra.

Marx, Karl, 1977, *Selected Writings*, Oxford University Press, Oxford.

Mátyás, Gáspár ; Nagyházi, György şi Palvolgyi, Peter, 2006, *Telecottage Handbook. How to Establish and Run a Successful Telecentre. A Practical Guide for Community Development Practitioners on Strategies for ICT-enabled Community Empowerment (based on the Hungarian telecottage movement experience)*, UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, Bratislava.

May, Richard *et al.*, 2000, *UN habitat indicators database : Evaluation as a source of the status of urban development problems and programs*, Cities, vol. 17, nr. 3, pp. 237-244.

Mayoux, Linda, 2001, *Participatory methods*, lucrare prezentată în cadrul conferinţei EDIAIS, 24-25 noiembrie 2003, Manchester.

Mayoux, Linda, 2006, *Qualitative methods*, disponibil pe www.enterprise-impact.org.uk.

Mărginean, Ioan, 1982, *Măsurarea în sociologie*, Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti.

Mărginean, Ioan (coord.), 1990-2006, *Diagnoza calităţii vieţii*, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, Bucureşti.

Mărginean, Ioan, 2002, Semnificaţia cercetărilor de calitate a vieţii, în Ioan Mărginean şi Ana Bălaşa (coord.), *Calitatea vieţii*, Academia Română, Editura Expert, Bucureşti.

Mărginean, Ioan, 2004, *Politica socială*, Editura Expert, Bucureşti.

Mărginean, Ioan, 2005, Semnificaţia cercetărilor de calitatea vieţii, în Ioan Mărginean şi Ana Bălaşa (coord.), *Calitatea vieţii în România*, Editura Expert, Bucureşti, pp. 25-60.

Măţăuan, Gabriel, 1999, *Evaluarea programelor sociale*, FIMAN, Bucureşti.

Măţăuan, Gabriel, 2002, Evaluarea programelor sociale, în Luana Miruna Pop (coord.), *Dicţionar de politici sociale*, Editura Expert, Bucureşti, pp. 310-324.

McAdam, D., 1982, *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, University of Chicago Press, Chicago.

McAdam, D. ; McCarthy, J. şi Zald, M. (1988), Social movements, în N.J. Smelser (coord.), *Handbook of Sociology*, Sage Publications, Newbury Park, pp. 695-737.

McAdam, D. şi Paulsen, R., 1993, *Specifying the relationship between social ties and activism*, American Journal of Sociology, nr. 99 (3), pp. 640-667.

McCarthy, J.D. şi Zald, M.N., 1977, *Resource mobilization and social movements : A partial theory*, American Journal of Sociology, nr. 82, p. 1212.

McClelland, D.C., 1976, *The Achievement Motive*, Irvington Publishers, Halsted Press, New York.

McGillivray, M. şi Noorbakhsh, F., 2004, *Composite indices of human well-being*, World Institute For Development Economics Research, United Nations University, Wider Discussion Paper, WDP 63, pp. 1-21.

McGuire, Joseph W., 1963, *Business and Society*, McGraw-Hill, New York.
McHardy, Joan, 2003, *Negotiating participation in participatory program evaluations : The dance of collaboration*, Pacific Institute of Community Development, disponibil pe www.evaluation canada.ca/distribution/20030601_mchardy_joan.pdf.
McKillip, J., 1998, Need analysis, în L. Bickman şi D.J. Rog (coord.), *Handbook of Applied Social Research Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks.
McLaren, Duncan, 2003, Environmental space, equity and ecological debt, în Julian Agyeman, Robert Bullard şi Bob Evans (coord.), *Just Sustainabilities : Development in an Unequal World*, MIT Press, Cambridge.
McLaughlin, Kathleen şi Osborne, Stephen P., 2005, Current trends and future prospects of public management – A guide, în Kathleen McLaughlin, Stephen P. Osborne şi Ewan Ferlie (coord.), *New Public Management – Current Trends and Future Prospects*, Routledge, Londra, New York.
McLean, I., 2001, *Dicţionar de politică OXFORD*, Editura Univers Enciclopedic, Bucureşti.
McLuhan, Marshall, 1964, *Understanding Media*, Routledge, Londra.
Meadows, Donella ; Randers, Jorgen şi Meadows, Dennis, 2004, *Limits to Growth : The 30-Year Update*, Chelsea Green, White River Junction.
Mederly, Peter ; Novacek, Pavel şi Topercer, Jan, 2004, *Sustainable development and quality of life indicators set – global level*, disponibil pe http : //ceses.cuni.cz/downloads/040916/040916-novacek.pdf.
Melucci, A., 1980, *The new social movements : A theoretical approach*, Social Science Information, nr. 19, pp. 199-226.
Mendelberg, T., 2002, The deliberative citizen : Theory and evidence, în Delli Carpini, Huddy L. Shapiro şi R. Greenwich (coord.), *Research in Micropolitics : Political Decision- making, Deliberation and Participation*, JAI Press, Greenwich.
Mercer, James L., 1991, *Strategic Planning for Public Managers*, Quorum Books, Westport.
Mercer, Blaine Elaine, 1956, *The American Community*, Random House, New York.
Mertig, Angela ; Dunlap, Riley şi Morrison, Denton, 2002, The environmental movement in the United States, în Riley E. Dunlap şi William Michelson (coord.), *Handbook of Environmental Sociology*, Greenwood Press, Londra.
Mertig, Angela G. şi Dunlap, R.E., 2001, *Environmentalism, new social movements and the new class : A cross-national investigation*, Rural Sociology, nr. 66, pp. 113-136.
Merton, Robert K., 1940, *Bureaucratic structure and personality*, Social Forces, nr. 18, University of North Carolina Press.
Meyer, D.S., 2004, *Protest and political opportunities*, Annual Review of Sociology, nr. 30, pp. 125-145.
Michalos, A.C., 1985, *Multiple discrepancies theory*, Social Indicators Research, vol. 16, nr. 4, pp. 347-413.
Milanović, Branco, 1998, *Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*, Banca Mondială, Regional and Sectorial Studies.
Milanović, Branco, 1999, *Income, Explaining the Increase in Inequality During the Transition*, Banca Mondială, Regional and Sectorial Studies.
Mincer, Jacob, 1993, *Studies in Human Capital. Collected Essays of Jacob Mincer*, vol. I.
Michnik, Adam, 1998, Letters from freedom : Post Cold-War realities and perspectives, în Irena Grudznka Gross (coord.), *New Translations from Polish by Jane Cave*, University of California Press, Berkeley.
Mincu, Ion, 2006, *Locuirea şi sărăcia extremă. Cazul romilor*, Editura Universitară, Bucureşti.
Midgley, James, 1995, *Social Development. The Developmental Perspective in Social Welfare*, Sage Publications, Londra.
Mihăilescu, Ioan, 2005, *Factori de risc în evoluţia mediului rural*, Sociologie Românească, vol. 3, nr. 4, pp. 5-35.

Mikkelsen, B., 1995, *Methods for Development Work and Research : A Guide for Practitioners*, Sage Publications, Londra.
Mingione, Enzo (coord.), 1999, *Urban Poverty and the Underclass*, Blackwell Publishers, Malden.
Mintzberg, Henry, 1987, *The strategy concept : Five Ps for strategy*, California Management Review, Free Press, New York.
Mintzberg, Henry ; Ahlstrand, Bruce şi Lampel, Joseph, 1998, *Strategy Safari : A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management*, Free Press, New York.
Miroiu, Mihaela şi Blebea, Gabriela, 2001, *Introducere în etica profesională*, Editura Trei, Bucureşti.
Mishler, William şi Richard, Rose, 1998, *Five years after the fall : Trajectory of support for democracy in post-communist Europe*, Studies in Public Policy, nr. 298, Centre for Study in Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow.
Mishler, William şi Richard, Rose, 2000a, *Political support for incomplete democracies : Realist vs. idealist theories and measurement*, Studies in Public Policy, nr. 333, Centre for Study in Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow.
Mishler, William şi Richard, Rose, 2000b, *Learning and re-learning regime support : The dynamics of the post-communist regimes*, Studies in Public Policy, nr. 326, Centre for Study in Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow.
Mishra, Ramesh, 1999, *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
Miringoff, M.L., 1999, *The Social Health of the Nation : How America is Really Doing*, Oxford University Press, New York.
Miringoff, M.L. ; Miringoff, M. şi Opdjcke, S., 1996, *The growing gap between standard economic indicators and the nation's social health*, Challenge, vol. 39, nr. 4, p. 17.
Miringoff, M. şi Miringoff, M.L. (1995), *America's social health : The nation's need to know*, Challenge, vol. 38, nr. 5, p. 19.
Miroiu, Adrian, 2001, *Introducere în analiza politicilor publice*, curs universitar, SNSPA, Bucureşti, disponibil pe http ://www.spidd.ro/carti/analiza%20politicilorpublice.pdf.
Mitran, I., 1997, *Politologia în faţa secolului XXI*, Editura Fundaţia România de Mâine, Bucureşti.
Mitroi, Veronica, 2006, Politica de dezvoltare regională între necesitate şi proiect : ce fel de regionalizare ?, în Cătălin Zamfir şi Laura Stoica (coord.), *O nouă provocare : dezvoltarea socială*, Editura Polirom, Iaşi.
Mitton, C. şi Donaldson, C., 2004, *Priority Setting Toolkit : A Guide to the Use of Economics in Healthcare Decision Making*, BMJ Publishing Group, Londra.
Mkandawire, Thandika, 2002, *Globalisation, equity and development*, African Sociological Review, nr. 6 (1).
Mocanu, Irena *et al.*, 2004, *Regenerarea urbană : de la idee la acţiune*, Revista geografică, vol. 10, pp. 155-161.
Mohr, Lawrence, 1995, *Impact Analysis for Program Evaluation*, Sage Publications, Londra.
Mohan, G. şi Stokke K., 2000, *Participatory development and empowerment : the dangers of localism*, Third World Quarterly, nr. 21 (2), pp. 247-268.
Molnar, Maria, 1999, *Sărăcia şi protecţia socială*, Editura Fundaţiei România de Mâine, Bucureşti.
Morrison, Denton, 1973, *The environmental movement : conflict dynamics*, Journal of Voluntary Action Research, vol. 2, pp. 74-85.
Morse, S., 2004, *Indices and Indicators in Development : An Unhealthy Obsession with Numbers ?*, Earthscan, Sterling, Londra.
Munro, Lauchlan, 1999, *A principal-agent analysis of the family : implications for the welfare state*, Working Paper 58, IDPM Discussion Paper Series, Institute for Development Policy and Management, Manchester, disponibil la 12 august 2004 pe http ://idpm.man.ac.uk/publications/wp/dp/dp_wp58.pdf.

Munro, Neil, 2001, *National context or individual differences ? Influences on regime support in post-communist societies*, Studies in Public Policy, nr. 347, Centre for Study in Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow.

Mullis, Ina V.S. ; Martin, Michael O. ; Gonzalez, Eugene J. şi Kennedy, Ann M., 2003, *PIRLS 2001 International Report : IEA's Study of Reading Literacy Achievement in Primary Schools*, Boston College, Chestnut Hill.

Mullis, Ina V.S. ; Martin, Michael O. ; Gonzalez, Eugenio ; Gregory, Kelvin D. ; Garden, Robert A. ; O'Connor, Kathleen M. ; Chrostowski, Steven J. şi Smith, Teresa A., 2000, *TIMSS 1999 International Mathematics. Findings from IEA's Repeat of the Third International Mathematics and Science Study at the Eighth Grade*, International Study Center, Lynch School of Education, Boston College, disponibil şi pe www.timss.org.

Murrell, Peter, 1991, *Can neoclassical economics underpin the reform of centrally planned economies ?* , Journal of Economic Perspectives, nr. 5, pp. 59-76.

Musil, Jiři, 1973, Prága ökológiai struktúrájának fejlődése (Dezvoltarea structurii ecologice a Pragăi), în Iván Szelényi (coord.), *Városszociológia* (*Sociologie urbană*), KJK, Budapesta, pp. 224-250.

Nadolu, Bogdan, 2004, *Sociologia spaţiilor virtuale*, Editura Eurostampa, Timişoara.

Nafzinger, Wayne, 2006, *The meaning of economic development*, lucrare de cercetare, UNU WIDER.

Nagel, Thomas, 1978, Ruthlessness in public life, în Stuart Hampshire (coord.), *Public and Private Morality*, Cambridge University Press, Cambridge.

Neculau, Adrian (coord.), 1998, *Psihosociologia schimbării*, Editura Polirom, Iaşi.

Nelkin, Dana K., 2004, Moral luck, în *Stanford Enciclopedia of Philosophy*, disponibil pe http : //plato.stanford.edu/entries/moral-luck/.

Neşa, Ana-Maria Roxana, *The Romanian economic and social cohesion policy in the context of accession to European Union*, disponibil pe www.infoeuropa.ro.

Neubauer, Deane, 1967, *Some conditions of democracy*, American Political Sceince Review, vol. 61, pp. 1002-1009.

Nie, N.H. ; Junn, J. şi Stehlik-Barry, K., 1996, *Education and Democratic Citizenship in America*, University of Chicago Press, Chicago.

Nigg, Joanne M. şi Mileti, Dennis, 2002, Natural hazards and disasters, în Riley E. Dunlap şi William Michelson (coord.), *Handbook of Environmental Sociology*, Greenwood Press, Londra.

Nisbet, Robert, 1993, *The Sociological Tradition*, Transaction Publishers, New Brunswick, Londra.

Niţulescu, Dana, 2000, *Indicatori comunitari ai dezvoltării urbane*, Calitatea Vieţii, vol. 12, nr. 1-4, p. 73.

Niţulescu, Dana, 2001, *Planificarea urbană. Percepţii ale problemelor sociale şi programe de intervenţie în România*, ICCV.

North, Douglass C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

Obeng, E., 1994, *The Project Leader's Secret Handbook – All Change*, Pitman, Londra.

Oberschall, A., 1973, *Social Conflict and Social Movements*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Offe, Claus, 1981, *The Attribution of Public Status to Interest Groups : Observations on the West German Case*, Cambridge University Press, Cambridge.

Offe, Claus, 1991, *Capitalism by democratic design ? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe*, Social Research, nr. 58, pp. 865-892.

Offe, Claus, 1992, *Designing institutions for East European transitions*, lucrare pregătită pentru Conferinţa de design instituţional, The Australian National University, Research School of Social Science, decembrie, pp. 7-8 ; în Robert Goodin (coord.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 199-226.

Oliver, P. ; Marwell, G. şi Teixeira, R., 1985, *A theory of critical mass. I. Interdependence, group heterogeneity and the production of collective goods*, American Journal of Sociology, vol. 91, nr. 3, pp. 522-556.

Olson, Mancur, 1965, *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge.

Olson, Mancur, 2000, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge.

Olson, Mancur *et al.*, 1998, *Governance and growth : A simple hypothesis explaining cross--country differences in productivity growth*, IRIS Working Paper, nr. 218.

Olson, Mancur Jr., 1992, The hidden path to a successful economy, în Christopher Clague şi Gordon R. Rausser (coord.), *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, Blackwell Press, Cambridge, pp. 55-75.

O'Neil, Dara, 2001, *Merging theory with practice : Toward an evaluation framework for community informatics*, prezentare la Internet Research 2.0 : INTERconnections, cea de-a doua Conferinţă internaţională a Association of Internet Researchers, 10-14 octombrie, University of Minnesota, Minneapolis-St.Paul Minnesota.

Opotow, Susan, 1990, *Moral exclusion and injustice : an introduction*, Journal of Social Issues, nr. 46 (1), pp.1-20.

Opotow, Susan şi Weiss, Leah, 2000, *Denial and the process of moral exclusion in environmental conflict*, Journal of Social Issues, toamna.

Osborne, David şi Gaebler, Ted, 1993, *Reinventing Government*, Plume, New York.

Ost, D., 2004, *Politics as the mobilization of anger. Emotions in movements and in power*, European Journal of Social Theory, nr. 7 (2), pp. 229-244.

Ostrom, E. ; Randall, Calvert şi Eggertsson, Thrainn, 1990, *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.

Panduru, Filofteia ; Duma, Viorica ; Vasile, Andreea ; Molnar, Maria şi Grigoraş, Vlad, 2004, *Indicatorii de excluziune/incluziune socială*, Institutul Naţional de Statistică şi Universitatea Bucureşti, CASPIS, disponibil pe http : //www.caspis.ro/downloads/raportincluziune_I.doc.

Panebianco, Angelo, 1988, *Political Parties : Organization and Power*, Cambridge University Press, Cambridge.

Pardo, I., 1988, *Managing Existence in Naples : Morality, Action, and Structure*, Cambridge University Press, Cambridge.

Parkinson, Sarah (coord.), 2005, *Telecentres, access and development. Experience and lessons from Uganda and South Africa*, Bourton on Dunsmore ITDG Publishing/Fountain/IDRC.

Parkinson, Northcote, 1958, *Parkinson's Law : The Pursuit of Progress*, John Murray, Londra.

Parr, J.B., 2005, *The limits of spatial planning*, disponibil pe http : //www.regional-studies--assoc.ac.uk/events/aalborg05/parr.pdf.

Pascariu, Gabriel (coord.), 2001-2004, Ghid de termeni de specialitate, în *Model conceptual şi metodologic pentru stabilirea sistemului de relaţii specifice planificării strategice regionale în România din perspectiva dezvoltării durabile a zonelor funcţionale/metropolitane şi a aglomeraţiilor urbane*, proiect AMTRANS 1A01.

Pascariu, Gabriel, 2004, *Curs de planificare şi dezvoltare spaţială*, Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială, Universitatea Bucureşti, modul nr. 9, Bucureşti.

Pasquerella, Lynn şi Killilea, Alfred G., 2005, *The ethics of lying in the public interest. Reflections on the „just lie"*, Public Integrity, vol. 7, nr. 3, pp. 261-273.

Parson, Talcott, 1966, *Societies*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Patton, M.Q., 1997, *Utilization-Focused Evaluation*, Sage Publications, Thousand Oaks.

Patton, M.Q., 1987, *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, Sage Publication, Newbury Park, Londra, New Delphi.

Patton, M.Q., 1990, *Qualitative Rvaluation and Research Methods*, Sage Publications, Londra.

Patton, M.Q., 2002, *Utilization-Focused Evaluation – Checkinglist, Evaluation Checklists Project*, disponibil la 20 noiembrie 2006 pe www.wmich.edu/evalctr/checklists.

Paugam, Serge, 2002 [1993], Dialectica asistenţei, în Adrian Neculau (coord.), *Analiza şi intervenţia în grupuri şi organizaţii*, Editura Polirom, Iaşi.

Pásztor, Gyöngyi, 2004, *Un caz de segregare locativă : Clujul anilor '90*, Studia, nr. 1.

Pásztor, Gyöngyi, 2004, Pauperizare şi în zona intermediară a Clujului, în Petru Iluţ, Traian Rotariu şi Laura Nistor (coord.), *România Socială. Drumul Schimbării şi al integrării Europene*, Editura Eikon, Cluj-Napoca.

Pásztor, Gyöngyi, 2006, *Városszociológia. Elméletek és problémák* (*Sociologie urbană. Teorii şi probleme*), Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca.

Păunescu, Mihai, 2004, *Dezvoltări teoretice interdisciplinare în managementul organizaţional*, Sociologie Românească, vol. 2, nr. 1, pp. 141-155.

Pereira, Luiz Carlos ; Maravall, José Maria şi Przeworski, Adam, 2001, *Economic Reforms in New Democracies : A Social-Democratic Approach*, Cambridge University Press, Cambridge.

Peter, Ester ; Halman, Loek şi de Moor, Ruud, 1993, Value shift in Western societies, în Ester Peter, Halman Loek şi Ruud de Moor (coord.), *The Individualizing Society : Value Change in Europe and North America*, Tilburg University Press, Tilburg, pp. 1-20.

Peter, Ester ; Mohler, Peter şi Vinken, Henk, 2006, Values and the social science : A global world of global values ?, în Ester Peter, Michael Braun şi Peter Mohler (coord.), *Globalization, Values Change and Generations*, Brill, Leiden, pp. 3-31.

Peters T. şi Waterman, R., 1982, *In Search of Excellence*, Harper and Row, New York.

Peet, Richard şi Hartwick, Elaine, 1999, *Theories of Development*, Guilford Press, New York, Londra.

Péter, László, 2003a, *Új szegények túlélési életstratégiái* (*Strategiile de supravieţuire a noilor săraci*), Erdélyi Társadalom, nr. 1, pp. 26-51.

Péter, László, 2003b, *Elszegényedés és szegregálódás egy ipari kisvárosban* (*Segregare şi pauperizare într-un mic oraş industrial*), WEB, p. 11.

Péter, László, 2006, *Vázlatok a szegénység szociológiájához* (*Aspecte sociologice ale sărăciei*), Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca.

Pichardo, N.A., 1997, *New social movements : A critical review*, Annual Review of Sociology, nr. 23, p. 411.

Pieterse, J.N., 2001, *Development Theory – Deconstructions/Reconstructions*, Sage Publication, Londra.

Pintér, László ; Hardi, Peter şi Bartelmus, Peter, 2005, *Indicators of Sustainable Development : Proposals for a Way Forward*, United Nations Division for Sustainable Development, New York.

Pinzani, Alessandro, 2003, *The contrabassist and the CEO : Moral judgment and collective identity*, Ethics, vol. 2, nr. 2, pp. 120-136.

Pistol, Gheorghe, 2002, *Tehnica şi strategia negocierilor. Uzanţe şi protocol*, Editura Universitară, Bucureşti.

Piven, F.F. şi Cloward, R.A., 1977, *Poor People's Movements : Why They Succeed, How They Fail*, Pantheon Books, New York.

Platt, G., 2002, *SMART objectives : what they mean and how to set them*, Training Journal, august, pp. 23-26.

Poister, H. şi Streib, G., 1999, *Strategic management in the public sector : Concepts, models and processes*, Public Productivity and Management Review, M.E. Sharpe. Inc., New York.

Polanyi, Karl, 1957 [1944], *The Great Transformation : The Political and Economic Origins of our Time*, Beacon Press, Boston.

Pollitt, Christopher şi Bouckaert, Geert, 2004, *Reforma managementului public. Analiza comparată*, Editura Epigraf, Chişinău.

Pop, Liliana, 2002, *Explaining systemic change : The political economy of post-comunist transformations*, Working Paper, nr. 98/02, Centre for the study of globalisation and regionalisation, University of Warwick, disponibil pe www.csgr.org.

Pop, Luana Miruna, 1999, Evaluarea sistemului românesc de ajutor social bazat pe testarea mijloacelor, în Cătălin Zamfir (coord.), *Politici sociale în România : 1990-1998*, Editura Expert, Bucureşti.

Pop, Luana Miruna, 2002, Focalizarea beneficiilor sociale, în Luana Miruna Pop (coord.), *Dicţionar de politici sociale*, Editura Expert, Bucureşti.

Pop, Luana Miruna, 2002, *Dicţionar de politici sociale*, Editura Expert, Bucureşti.

Pop, Luana Miruna, 2005, *Politici sociale. Elemente de teorie, analiză şi evaluare a politicilor sociale*, Editura Economică, Bucureşti.

Popa, Nicolae *et al.*, 1977, *Mică enciclopedie de politologie*, Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti.

Popescu, Răsvan, 2002, *Purtătorul de cuvânt*, Editura Universitaria, Bucureşti.

Popescu, Ruxandra Irina, 2005, *Rolul managementului urban în competiţia dintre oraşe*, teză de doctorat la ASE, disponibilă pe http://www.biblioteca.ase.ro/resurse/resurse_electronice/teza_capitole.php?dela=460&tid=428&criteriu=titlu&ordine=1.

Popkin, S., 1977, *The Rational Peasant. The Political Economy of Rural Society in Vietnam*, University of California Press, Berkeley.

Porter, M.E., 1980, *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitor*, Free Press, New York.

Postolache, Tudorel (coord.), 1990, *Schiţa privind strategia înfăptuirii economiei de piaţă în România*, f.e., Bucureşti

Powell, Walter W. şi DiMaggio, Paul (coord.), 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago.

Prebisch, Raul, 1950, *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, United Nations, New York.

Preda, Marian, 1999, Grupuri sociale ignorate/excluse de politicile sociale în România, în *Politici sociale în România: 1990-1998*, Editura Expert, Bucureşti.

Preda, Marian, 2002a, Excluziune socială, în Luana Miruna Pop (coord.), *Dicţionar de politici sociale*, Editura Expert, Bucureşti.

Preda, Marian, 2002b, Globalizarea politicilor sociale, în Luana Miruna Pop (coord.), *Dicţionar de politici sociale*, Editura Expert, Bucureşti, pp. 353-355.

Preda, Marian, 2002c, *Politica socială românească: între sărăcie şi globalizare*, Editura Polirom, Iaşi.

Preda, Marian, 2006, *Comportament organizaţional. Teorii, exerciţii şi studii de caz*, Editura Polirom, Iaşi.

Preda, Marian; Vonica, Simona; Stoica, Laura şi Dragomir, Valentina, 2003, *Sărăcie, excluziune socială, incluziune socială. Consideraţii teoretice – Metodologie.*

Preuss, S., 2003, *Is regional planning strategic? An anglo-german comparison*, lucrare prezentată la Conferinţa Planning Research, Oxford.

Pritchett, Lant, 2001, *Where has all the education gone?*, The World Bank Economic Review, vol. 15, nr. 3, pp. 367-392.

Proenza, Francisco J., 2001, *Telecenter sustainability: Myths and opportunities*, Journal of Development Communication, nr. 12, disponibil la 29 august 2006 pe http://ip.cals.cornell.edu/commdev/documents/jdc-proenza.doc.

Profiroiu, M. (coord.), 2005, *Reforma administraţiei publice în contextul integrării europene*, Institutul European din România, Bucureşti.

Przeworski, Adam, 1993, Economic reforms, public opinion and public institutions: Poland in the Eastern European perspective, în Luiz Carlos Bresser Pereira, José Maria Maravall şi Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies: A Social-democratic Approach*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 132-198.

Przeworski, Adam şi Limongi, Fernando, 1993, *Political regimes and economic growth*, Journal of Economic Perspectives, vol. 7, pp. 51-69.

Przeworski, Adam *et al.*, 2004, Ce determină trăinicia democraţiilor?, în Larry Diamond (coord.), *Cum se consolidează democraţia*, Editura Polirom, Iaşi, pp. 307-322.

Psacharopoulos, George şi Patrinos, Harry, 2002, *Returns to investment in education: A further update*, World Bank Research Paper, nr. 2881, septembrie.

Putnam, Robert ; Leonardi, Robert şi Nanetti, Raffaela, 1993, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton (trad. rom. *Cum funcţionează democraţia ?* , Editura Polirom, Iaşi, 2001).

Putnam, Robert D., 1995, *Bowling alone : America's declining social capital*, Journal of Democracy, nr. 6 (1), pp. 65-78.

Putnam, Robert D., 2001, *Cum funcţionează democraţia ? Tradiţiile civice ale Italiei moderne*, Editura Polirom, Iaşi.

Quade, Edward S., 1982, *Analysis for Public Decisions*, Elsevier Scientific, New York.

Quadrado, L. ; Heijman, W. şi Folmer, H., 2001, *Multidimensional analysis of regional inequality : The case of Hungary*, Social Indicators Research, vol. 56, nr. 1, pp. 21-42.

Qvortrup, Lars, 1994, *Community Teleservice Centres : A Means to Social, Cultural and Economic Development of Rural Communities and Low-income Urban Settlements*, Heriot-Watt University, Edinburgh ; Teleprompt Project, disponibil la 31 august 2006 pe http : //www. itu.int/ITU-D/univ_access/casestudies/qvortrup.html.

Qvortrup, Lars, 1999, *Organisations and social complexity : The case of telework*, prezentată la UK-Nordic Meeting. Technology, Information and Organisation, Ronneby, Suedia, 15-16 aprilie 1999, disponibil la 31 august 2006 pe http : //virtualsociety.sbs.ox.ac.uk/nordic/lars.htm.

Rachlinski, Jeffrey, 2000, *The limits of social norms*, Chicago-Kent Law Review, vol. 74, pp. 1537-1567, disponibil pe http : //lawreview.kentlaw.edu/articles/74-4/index.htm.

Radaelli, Claudio M., 2000, *Policy transfer in the European Union : Institutional isomorphism as a source of legitimacy*, Governance : An International Journal of Policy and Administration, vol. 13, nr. 1, pp. 25-43.

Randall, Vicky şi Svasand, Lars, 2002, *Party institutionalization in new democracies*, Party Politics, vol. 8, nr. 1.

Ralea, M., 1928, *Intelectualii şi ţărănimea*, Dreptatea, 9 ianuarie.

Rapaczynski, Andrzej, 1996, *The roles of the state and the market în establishing property rights*, Journal of Economic Perspectives, nr. 10, pp. 87-103.

Ravallion, Martin, 2004, *Pro-Poor growth : A primer*, Banca Mondială, Policy Research Working Paper nr. 3242, Washington.

Raworth, K., Stewart, D., 2005, Critiques of the human development index : A review, în S. Fukuda-Parr, A.K. Shiva Kumar şi A.K. Sen (coord.), *Readings in Human Development : Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*, UNDP, Human Development Report Office, Oxford University Press, New Delhi, New York.

Rădulescu-Motru, Constantin, 1904, *Cultura română şi politicianismul*, Editura Socec, Bucureşti.

Reason, Peter şi Bradbury, Hilary (coord.), 2001, *The Handbook of Action Research*, Sage Publications, Londra, Thousand Oaks.

Rees, Ray, 1985, *The theory of principal and agent : Part 2*, Bulletin of Economic Research, vol. 37, nr. 2, pp. 75-95.

Reichert, Sybille şi Tauch, Christian, 2003, *Trends in learning structures in European higher education III. Bologna four years after : Steps toward sustainable reform of higher education in Europe*, disponibil pe http : //www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Trends2003final.1065011164859.pdf.

Reviere, R. ; Berkowitz, S. ; Carter, C.C. şi Gergusan, C.G. (coord.), 1996, *Needs Assesment : A Creative and Practical Guide for Social Scientists*, Taylor and Francis, Washington.

Reyes, Giovanni E., 2001, *Four Main Theories of Development : Modernization, Dependency, World-Systems, and Globalization*, University of Pittsburg, Pittsburg.

Riccucci, Norma M. şi Meyers, Marcia K., 2004, *Linking passive and active representation : The case of frontline workers in welfare agencies*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 14, nr. 4, pp. 585-597.

Rist, G., 1996, *Le Développement, l'histoire d'une croyance occidentale*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

Rittel, Horst W. şi Webber, Melvin M., 1973, *Dilemmas in a general theory of planning*, Policy Sciences, vol. 4, pp. 155-169.

Rivera, F.G. şi Erlich, John, 1992, *Community Organizing in Diverse Society*, Allyn and Bacon, Needham Heights, Boston.

Robertson, Roland, 1992, *Globalisation : Social Theory's Global Culture*, Sage Publications, Londra.

Robert, D. ; Benford, D. şi A. Snow, 2000, *Framing Processes and Social Movements : An Overview and Assessment*, Annual Review of Sociology, vol. 26, pp. 611-639.

Rondinelli, Dennis A., 1998, *Privatization, governance and public management : The challenges ahead*, Business and the Contemporary World, vol. 10, nr. 2.

Rosa, Eugene A. şi Dietz, Thomas, 1998, *Climate change and society : Speculation, construction and scientific investigation*, International Sociology, vol. 13, nr. 4, pp. 421-455.

Rosenberg, Matt, *Sectors of the economy – Primary, secondary, tertiary, quaternary, and quinary*, disponibil pe http ://geography.about.com/od/urbaneconomicgeography/a/sectorseconomy.htm.

Ross, Stephen A., 1973, *The economic theory of agency : The principal's problem*, American Economic Review, vol. 63, nr. 2, pp. 134-139.

Ross, Murray G., 1992, *Community Organization Theory, Organization and Principles*, Harper & Row Publishers, New York.

Rossi, Peter ; Freeman, Howard şi Lipsey, Mark, 2003, *Evaluation. A systematic Approach*, ed. a VI-a, Sage Publications, Londra.

Rossi, Peter, 1985, *Evaluation – A Systematic Approach*, Sage Publications, Londra.

Rostow, Walt W., 2004 [1960], *The Stages of Economic Growth : A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, Cambridge, cap. II, The five stages of growth – A summary, pp. 4-16, disponibil pe http ://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/ipe/rostow.htm.

Rotariu, Traian şi Iluţ, Petru, 2000, *Ancheta şi metodele ei*, Editura Polirom, Iaşi.

Rosanvallon, Pierre, 1998, *Noua problemă socială*, Institutul European, Iaşi.

Rothstein, B., 1998, *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge.

Rowe, G. şi Frewer, L.G., 2004, *Evaluating public participation exercises : A research agenda*, Science, Technology and Human Values, nr. 29 (4), pp. 512-556.

Rus, A., 2007, *Mineriadele – între manipulare politică şi solidaritate muncitorească*, Editura Curtea Veche, Bucureşti.

Rutherford, Malcolm, 1999, *Institutions in Economics. The Old and the New Institutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge.

Sabatier, Paul A., 1999, *Theoretical Lenses on Public Policy*, Westview Press, Oxford.

Sachs, J., 2005, *The End of Poverty : Economic Possibilities for Our Time*, Penguin Press, New York.

Sachs, Jeantet Celine, 2002, *Managing social transformations in cities. A challenge to social sciences*, Discussion paper no. 2.

Sachs, Jeffrey, 1993, *Poland's Jump to Market Economy*, The MIT Press, Cambridge.

Sahu, Sumil, 1996, The World Bank, în Frank Magill (coord.), *International Encyclopedia of Government and Politics*, Salem Press, Pasadena.

Skockpol, T. şi Crowley, J.E., 2001, *The rush to organize : Explaining associational formation in the United States, 1860s-1920s*, American Journal of Political Science, nr. 45 (4), pp. 813-829.

Salaman, Graeme, 1974, *Community and Occupation. An Exploration of Work/Leisure Relationships*, Cambridge University Press, Cambridge.

Salomon, Lester M., 1981, *Rethinking public management : Third-party government and the changing forms of government action*, Public Policy.

Salvador, Tony ; Sherry, John W. şi Urrutia, Alvaro E., 2005, *Less cyber, more café : Enhancing existing small businesses across the digital divide with ICTs*, Information Technology for Development, vol. 11 (1), pp. 77-95.

Samuels, B., 1995, *Know Your Community*, Family Resource Coalition, Chicago.
Sandu, Dumitru, 1996, *Sociologia tranziţiei. Valori şi tipuri sociale în România*, Editura Staff, Bucureşti.
Sandu, Dumitru, 1999, *Spaţiul social al tranziţiei*, Editura Polirom, Iaşi.
Sandu, Dumitru, 1999, *Dezvoltare şi sărăcie în satele României*, Sociologie Românească, nr. 4, pp. 117-138.
Sandu, Dumitru, 2003, *Sociabilitatea în spaţiul dezvoltării*, Editura Polirom, Iaşi.
Sandu, Dumitru, 2005, *Comunităţile de romi din România*, disponibil pe http : //www.anr.gov.ro/docs/statistici/PROROMI_Comunitatile_de_Romi_din_Romania_187.pdf.
Sandu, Dumitru, 2005, *Dezvoltare comunitară. Cercetare, practică, ideologie*, Editura Polirom, Iaşi.
Sartorio, Francesca, 2005, *Strategic spatial planning. A historical view of approaches, its recent revival and an overview of the state of the art in Italy*, disponibil pe www.nsl.ethz.ch/index.php/content/download/1181/7154/file/.
Sartori, Giovanni, 1987, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House Publishers, Chatham.
Sartori, Giovanni, 1999, *Teoria democraţiei reinterpretată*, Editura Polirom, Iaşi.
Sassen, Saskia, 1994, *The urban complex in a world economy*, International Social Science Journal, nr. 139, pp. 43-62.
Schaefer, Richard T., 1998, *Racial and Ethnic Groups*, Addison-Wesley Educational Publishers, New York.
Schnaiberg, Allan şi Gould, Kenneth A., 1994, *Environment and Society : The Enduring Conflict*, St. Martin's Press, New York.
Schattschneider, E.E., 1988, *The Semisovereign People*, Wadsworth/Thomson Learning, New York.
Schiavo-Campo, Salvatore şi Sundaram, Pachampet (coord.), 2000, *Asian Development Bank*, disponibil pe http : //www.adb.org/documents/manuals/serve_and_preserve/Chapter05.PDF.
Schiavo-Campo, Salvatore ; Sundaram, Pachampet şi Vista-Baylon, Helen Ireen, 2000, Decentralization : What, when, and how, în S. Schiavo-Campo, P.S.A. Sundaram, *To Serve and To Preserve : Improving Public Administration in a Competitive World*, Asian Development Bank, Mandaluyong City.
Schmitter, Phillippe şi Schneider, Carsten, 2004, *Liberalization, transition and consolidation : Measuring the components of democratization*, Democratization, vol. 11, nr. 5, pp. 59-90.
Schmitter, Phillippe şi Karl, Terry Lynn, 1991, *What democracy is... and is not*, Journal of Democracy, vol. 2, nr. 3, pp. 75-88.
Schultz, Theodore W., 1993, *The Economics of Being Poor*, Blackwell Publishers, Oxford.
Schumpeter, Joseph, 1950, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Row, New York.
Schuringa, Leida, 2005, *Community Work and Roma Inclusion*, Center for Policy Studies, Spolu International Foundation, Utrecht.
Schwabach, Aaron, 2000, *The Tisza cyanide disaster and international law*, Environmental Law Reporter, vol. 30, disponibil pe http : //www.tj-cgls.org/Faculty_Publications/Tisza_Cyanide_Spill_ELR_article.pdf.
Schwartz, Shalom, 1990, *Individualism, collectivism : Critique and proposed refinements*, Journal of Cross-Cultural Psychology, vol. 21, pp. 139-157.
Scott, Richard W., 1995, *Institutions and Organizations*, Sage Publications, Londra.
Scott, Richard W., 2001, *Institutions and Organizations*, ed. a II-a, Sage Publications, Thousand Oaks.
Scruton, Roger, 2004, *Vestul şi Restul. Globalizarea şi ameninţarea teroristă*, Editura Humanitas, Bucureşti.
Selznick, Philip, 1943, *An approach to a theory of bureaucracy*, American Sociological Review, vol. 8.
Selznick, Philip, 1957 [1984], *Leadership in Administration : A Sociological Interpretation*, Harper and Row, New York.

Selznick, Philip, 1992, *The Moral Commonwealth : Social Theory and the Promise of Community*, University of California Press, Berkeley.

Selznick, Philip, 2002, *The Communitarian Persuasion*, Wodrow Wilson Center Press, Washington.

Sen, Amartya, 1985, *Goals, commitment, and identity*, Journal of Law, Economics and Organization, Oxford University Press, vol. 1 (2), pp. 341-355.

Sen, Amartya, 1993, Capability and well-being, în Martha Nusbaum şi Amartya Sen (coord.), *The Quality of Life*, WIDER şi Claredon Press, Oxford.

Sen, Amartya, 1995, *Inequality Re-examined*, Harver University Press, Massachusetts.

Sen, Amartya, 2004, *Dezvoltarea ca libertate*, Editura Economică, Bucureşti.

Severin, Adrian, 1995, *Lacrimile dimineţii : slăbiciunile Guvernului Roman*, Editura Scripta, Bucureşti.

Shadish, W.R. Jr. ; Cook, T.D. şi Leviton, L.C., 1999, *Fundamentele evaluării programelor – teorii ale practicii*, Editura ALL, Bucureşti.

Shanahan, M.J., 2000, *Pathways to adulthood in changing societies : Variability and mechanisms in life course perspective*, Annual Review of Sociology, vol. 26, nr. 1, pp. 667-692.

Sharpe, A. şi Smith, J., 2005, *Measuring the Impact of Research on Well-being : A Survey of Indicators of Well-being*, Centre for the Study of Living Standards, Prime Minister's Advisory Council on Science and Technology, Ottawa, Ontario.

Singer, Mihaela şi Sarivan, Ligia (coord.), 2005, *Quo Vadis, Academia ? Repere pentru o reformă de profunzime în învăţământul superior*, Editura Sigma, Bucureşti.

Sjoberg, Gideon, 1973, A preindusztriális város (Oraşul preindustrial), în Iván Szelényi (coord.), *Városszociológia* (*Sociologie urbană*), KJK, Budapesta, pp. 108-121.

Skocpol, T., 2003, *Diminished Democracy : From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, Norman.

Skocpol, Theda ; Ziad, Munson ; Andrew, Karch şi Bayliss, Camp, 2002, Patriotic partnerships : Why great wars nourished American civic voluntarism, în Ira Katznelson şi Martin Shefter (eds.), *Shaped by War and Trade : International Influences on American Political Development*, Princeton University Press, Princeton, pp. 134-180.

Smelser, N.J., 1962, *Theory of Collective Behavior*, Routledge and Kegan Paul, Londra, pp. xi, 436.

Smelser, Neil J., 1997, *Social dimensions of economic development*, Banca Mondială, Environmental Sustainable Development, Social Assessment Series, Paper no. 048.

Smith, Adam, 1991, *The Wealth of the Nations*, editată de D.D Raphael şi David Campbell, Londra (trad. rom. *Avuţia naţiunilor*, Editura Academiei RPR, 1962-1965).

Smith, D.M., 1973, *The Geography of Social Well-Being in the United States. An Introduction to Territorial Social Indicators*, McGraw-Hill, New York.

Smith, Neil, 1986, Gentrification, the frontier and the restructuring of urban space, în N. Smith şi P. Williams (coord.), *Gentrification of the City*, Unwin Hyman, Londra.

Smith, Neil, 1996, *The New Urban Frontier : Gentrification and the Revanchist City*, Routledge, Londra, New York.

So, Alvin Y., 1990, *Social Change and Development : Modernization, Dependency and World--system Theories*, Sage, Newbury Park.

So, Alvin Y., 1992, *Democracy as an antisystemic movement in Taiwan, Hong Kong and China : A world systems analysis*, Sociological Perspectives, vol. 35, nr. 2, pp. 385-404.

So, Alvin Y., 2005, *Social Change and Development : Modernization, Dependency and World--System Theories*, Sage Publications, Londra.

Soos, Gabor, 2005, *Local party institutionalization in Hungary*, lucrare pentru teza de doctorat în filosofie, Department of Political Science, Central European University, Budapesta.

Stahl, H., 2001, *Gânditori şi curente de istorie socială românească*, Editura Universităţii Bucureşti, Bucureşti.

Stanciu, Mariana, 2004, *Caracteristici definitorii ale modelului de consum mediu românesc actual*, Calitatea Vieţii, nr. 1-2.

Stanciu, Ştefan şi Ionescu, Mihaela Alexandra, 2005, *Cultură şi comportament organizaţional*, Editura Comunicare.ro, Bucureşti.
Stancu, Stelian, 2001, *Hazardul moral în cadrul teoriei contractelor*, Revista Informatica Economică , vol. 18, nr. 2, pp. 90-96.
Staniszkis, Jadwiga, 1991, *The Dynamics of the Breakthrough in Eastern Europe : The Polish Experience*, University of California Press, Berkeley.
Stark, David, 1990, *Privatization in Hungary : From plan to market or from plan to clan ?* , East European Politics and Societies, nr. 4, pp. 351-392.
Stark, David şi Brusz, Laszlo, 1998, *Postsocialist Pathways : Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
Stănculescu, Manuela Sofia şi Berevoiescu, Ionica (coord.), 2004, *Sărac lipit, caut altă viaţă*, Editura Nemira, Bucureşti.
Steeves, H. Peter, 1998, *Founding Community. A Phenomenological-Ethical Inquiry*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
Stephan, A.S., 1935, *Prospects and possibilities : The new deal and the new social research*, Social Forces, vol. 13, nr. 4, pp. 515-521.
Stepan, Alfred, 1986, Paths towards redemocratization : Theoretical and comparative considerations, în Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter şi Laurence Whitehead (coord.), *Transitions from Authoritarian Rule : Comparative Perspectives*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 64-84.
Stere, C., 1907-1908/1996, *Social-Democratism sau poporanism ?*, Editura Porto-Franco, Galaţi.
Stiglitz, Joseph E., 2003, *Globalizarea. Speranţe şi deziluzii*, Editura Economică, Bucureşti.
Stricker, Alex şi Yinger, John, 1989, *Do real estate brokers choose to discriminate ? Evidence from the 1989 housing discrimination study*, Southern Economic Journal, nr. 64.
Stiglitz, Joseph, 1999, *The World Bank at the millenium*, The Economic Journal, vol. 109, nr. 459.
Stilwell, Frank, 2002, *Why bother about economic inequality ?* , disponibil la 15 iulie pe http :// www.onlineopinion.com.au/view.asp ? article = 1866.
Stoian, Ion ; Fota, Constantin şi Ilinca, Gheoghe, 1998, *Negociere şi diplomaţie comercială*, Editura Caraiman, Bucureşti.
Stoica, Laura, 2006, Politica educaţională ca sursă a dezvoltării sociale. România în context european, în Cătălin Zamfir şi Laura Stoica (coord.), *O nouă provocare : dezvoltarea socială*, Editura Polirom, Iaşi, pp. 240-250.
Stolle, D., 1998, *Bowling together, bowling alone : The development of generalized trust in voluntary associations*, Political Psychology, vol. 19, nr. 3, pp. 497-526.
Stone, Deborah, 1988, *Policy Paradox : The Art of Political Decision Making*, W.W. Norton & Company, New York.
Streeten, P., 1995, *Human development : The debate about the index*, International Social Science Journal, vol. 47, nr. 1, p. 25.
Strobel, P., 1996, De la sărăcie la excludere, în Adrian Neculau şi Gilles Ferréol (coord.), *Minoritari, marginali, excluşi*, Editura Polirom, Iaşi.
Stuart, Michael, 2001, Conclusions : Spectres of the underclass, în Rebecca Jean Emigh şi Iván Szelényi (coord.), *Poverty, Ethnicity and Gender in Easter Europe During Market Transition*, Praeger, Westport, Londra.
Stufflebeam, D.L. şi Webster, W.J., 1981, *An analysis of alternative approaches to evaluation*, Evaluation Studies Review Annual, nr. 6.
Suchman, E.A., 1967, *Evaluative Research : Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*, Russel Sage Foundation, New York.
Sunstein, Cass R., 2003, *Moral heuristics*, John M. Olin Law and Economics Working Paper 180, The Law School, University of Chicago, disponibilă la 10 august 2006 pe http ://www.law.uchicago.edu/Lawecon/index.html.

Szasz, Andrew şi Meuser, Michael, 1997, *Environmental inequalities : Literature review and proposals for new directions in research and theory*, Current Sociology, vol. 45, nr. 3, pp. 99-120.

Szelényi, Iván, 1990, *Városi társadalmi egyenlőtlenségek* (*Inegalităţi sociale urbane*), Akadémiai Kiadó, Budapesta.

Szelényi, Iván, 1996, Cities under socialism – and after, în Gregory Andrusz, Michael Harloe şi Iván Szelényi (coord.), *Cities after Socialism : Urban and Regional Change and Conflict in Post-Socialist Societies*, Blackwell Publishers, Oxford, pp. 286-317.

Szelényi, Iván şi Ladányi, János, 2004, *A kirekesztettség változó arcai* (*Formele excluziunii sociale*), Nappvilág Kiadó, Budapesta.

Tarrow, S., 1996, *Making social science work across space and time : A critical reflection on Robert Putnam's* Making Democracy Work, American Political Science Review, nr. 90 (2), pp. 389-397.

Taylor, Michael, 1989, *Community, Anarchy & Liberty*, Cambridge University Press, Cambridge.

Tănase, Stelian, 1995, *Trei culturi*, Sfera Politicii, anul IV, nr. 28, iunie.

Teşliuc, Cornelia Mihaela ; Pop, Lucian şi Teşliuc, Emil Daniel, 2001, *Sărăcia şi sistemul de protecţie socială*, Editura Polirom, Iaşi.

Teşliuc, Emil Daniel şi Lindert, K., 2004, *Risk and vulnerability in Guatemala : A quantitative and qualitative assessment*, World Bank Social Protection Team discussion paper no. 0404.

Thaler, Richard R. şi Sunstein, Cass R., 2003, *Libertarian paternalism*, The American Economic Review, vol. 93, nr. 2, pp. 175-179.

Thernstrom, S. şi Thernstrom, A., 1997, *America in Black and White : One Nation, Invisible*, Simon and Schuster, New York.

Thom, Françoise, 1996, *Sfârşiturile comunismului*, Editura Polirom, Iaşi.

Tilly, C., 1978, *From Mobilization to Revolution*, Addison-Wesley, Reading, Londra.

Tilly, C., 2004, *Social Movements, 1768-2004*, Paradigm Publishers, Boulder.

Tilly, Charles ; Tilly, Louise şi Tilly, Richard, 1975, *The Rebellious Century, 1830-1930*, Dent, Londra.

Toffler, Alvin, 2000, *Şocul viitorului*, Editurile Antet şi Lucman, Bucureşti.

Tomlinson, John, 2002, *Globalizare şi cultură*, Editura Amarcord, Timişoara.

Torney-Purta, Judith, 2002, *Patterns in the civic knowledge, engagement and attitudes of European adolescents : The IEA civic education study*, European Journal of Education, vol. 37, nr. 2, pp. 129-141.

Toynbee, A., 1975, *L'Histoire*, Elsevier, Sequoia, Paris, Bruxelles, Oxford University Press, Oxford, pp. 354-382.

Townsend, Peter, 2000, *Prisoners of the global global market : Social polarisation and the growth of poverty*, Working Paper, nr. 25, Townsend Centre for International Poverty Research, The Copenhagen Seminars.

Tóka, Gabor, 1995, Political support in East-Central Europe, în Hans-Dieter Klingerman, Dieter Fuchs (coord.), *Citizens and the State*, Oxford University Press, Oxford.

Treanor, Paul, *9 caracteristici ale inegalităţii*, disponibil pe http ://web.inter.nl.net/users/Paul.Treanor/new.ineq.html.

Triandis, Harry *et al.*, 1993, *An etic – emic analysis of individualism and collectivism*, Journal of Cross-Cultural Psychology, vol. 24, pp. 366-383.

Truman, David, 1951, *The Governmental Process*, Alfred A. Knopf, New York.

Ullmann-Margalit, Edna şi Sunstein, Cass R., 2002, *Inequality and indignation*, John M. Olin Law and Economics Working Paper, nr. 141, disponibilă pe http ://www.law.uchicago.edu/Lawecon/index.html.

Urse, Laureana, 2003, *Clasele sociale în România*, Analele Institutului Naţional de Cercetări Economice, nr. 3-4.

Uslaner, Eric, 2002, *Trust in the knowledge society*, lucrare pentru Conferinţa despre capitalul social, Tokyo, martie, pp. 24-25.

Uslaner, Eric şi Bădescu, Gabriel (coord.), 2003, *Social Capital and the Transition to Democracy*, Routledge, Londra.

Valadez, Joseph şi Bamberger, Michael, 1994, *Monitoring and evaluating social programs in developing countries : A handbook for policymakers, managers and researchers*, World Bank Institute, Washington.

Vasile, Radu, 2002, *Cursă pe contrasens*, Editura Humanitas, Bucureşti.

Vasile, Constatin Dragoş, 2005, *Tehnici de negociere în afaceri*, www.ase.ro/biblioteca/carti.

Văcărel, Iulian, 2001, *Politici fiscale şi bugetare în România 1990-2000*, Editura Expert, Bucureşti.

Văcăroiu, Nicolae şi Smeoreanu, Gheorghe, 1998, *România, jocuri de interese*, Editura Intact, Bucureşti.

Vári, Anna ; Linnerooth-Bayer, Joanne şi Ferencz, Zoltán, 2003, *The january 2000 Tisza river cyanide spill : Stakeholder views and conflicts*, Társadalomkutatás, vol. 1, pp. 33-50.

Veenhoven, R., 1994, *Is happiness a trait – Tests of the theory that a better society does not make people any happier*, Social Indicators Research, vol. 32, nr. 2, pp. 101-160.

Veenhoven, R., 2004, *Subjective measures of well-being*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Wider Discussion Paper, vol. 1, no. WDP 2004/07, pp. 1-27.

Verdery, Katherine, 1996, *What Was Socialism and What Comes Next* ?, Princeton University Press, Princeton.

Vetlesen, A.J., 1994, *Perception, Empathy, and Judgment : An Inquiry into the Preconditions of Moral Performance*, Pennsylvania State University Press, University Park.

Vlăsceanu, Lazăr, 2001, *Politică şi dezvoltare. România încotro ?* , Editura Trei, Bucureşti.

Vlăsceanu, Lazăr şi Voicu, Bogdan, 2006, *Implementation of the Bologna objectives in a sample of European private higher education institutions : Outcomes of a survey*, Higher Education in Europe, vol. 31, nr. 1, pp. 25-52.

Vlăsceanu, Lazăr şi Zamfir, Cătălin (coord.), 1993, *Dicţionar de sociologie*, Editura Babel, Bucureşti.

Vlăsceanu, Mihaela, 1993a, Oligarhie, în Cătălin Zamfir şi Lazăr Vlăsceanu (coord.), *Dicţionar de sociologie*, Editura Babel, Bucureşti.

Vlăsceanu, Mihaela, 1993b, *Psihosociologia organizaţiilor şi conducerii*, Editura Paideia, Bucureşti.

Vlăsceanu, Mihaela, 1999, *Organizaţiile şi cultura organizării*, Editura Trei, Bucureşti.

Vlăsceanu, Mihaela, 2003, *Organizaţii şi comportament organizaţional*, Editura Polirom, Iaşi.

Vogel, Joachim, 1997, *The future direction of social indicator research*, Social Indicator Research, vol. 42, nr. 2.

Voicu, Bogdan, 2001a, Învăţământ recurent, în Luana Miruna Pop (coord.), *Dicţionar de politici sociale*, Editura Expert, Bucureşti.

Voicu, Bogdan, 2002, Dezvoltare socială, în Luana-Miruna Pop (coord.), *Dicţionar de politici sociale*, Editura Expert, Bucureşti, pp. 258-275.

Voicu, Bogdan, 2005a, *Penuria Pseudo-Modernă a Postcomunismului Românesc*, volumul I, *Schimbarea socială şi acţiunile indivizilor*, Editura Expert Projects, Iaşi.

Voicu, Bogdan, 2005b, *Penuria Pseudo-Modernă a Postcomunismului Românesc*, volumul II, *Resursele*, Editura Expert Projects, Iaşi.

Voicu, Bogdan şi Pop, Lucian, 2000, Rezultatele şcolare, în Mihaela Jigău (coord.), *Învăţământul rural din România : condiţii, probleme şi strategii de dezvoltare*, Editura MarLink, Bucureşti, pp. 249-274.

Voicu, Bogdan şi Voicu, Mălina, 2003, *Volunteering in CEE : one of the missing links ?* , lucrare prezentată la masa rotundă despre „Globalizare, integrare şi dezvoltare socială în Europa Centrală şi de Est", Universitatea „Lucian Blaga" din Sibiu, 6-8 septembrie.

Voicu, Bogdan şi Voicu, Mălina, 2002, *Studiul valorilor europene : un proiect de cercetare internaţională*, Calitatea Vieţii, nr. 1.

Voicu, Bogdan şi Voicu, Mălina, 2004a, *An evaluation methodology of the knowledge development at the level of local community*, Banca Mondială, Knowledge Divide in Romania, Paper no. 1, Bucureşti, mai.

Voicu, Bogdan şi Voicu, Mălina, 2004b, *Strategies for selecting the communities for implanting telecenters*, Banca Mondială, Knowledge Divide in Romania, Paper no. 5, Bucureşti.

Voicu, Bogdan şi Voicu, Mălina, 2004c, *Description of the methodology for identifying the target groups for the services of the telecenters within each community*, Banca Mondială, Knowledge Divide in Romania, Paper no. 4, Bucureşti, mai.

Voicu, Bogdan şi Voicu, Mălina (coord.), 2006, *Satul românesc pe drumul către Europa*, Editura Polirom, Iaşi.

Voicu, Mălina, 2002, Politici sociale adresate femeilor, în Luana Miruna Pop (coord.), *Dicţionar de politici sociale*, Editura Expert, Bucureşti.

Wacquant, Loic, 1999, *A nyomor börtönei* (*Închisorile mizeriei*), Helikon, Budapesta.

Waddan, Alex, 1997, *The Politics of Social Welfare*, Biddles Limited, University of Sheffield, Guildford.

Wade, Robert H., 2001, *The rising inequality of the world income distribution*, Finance and Development, vol. 38, nr. 4.

Wallerstein, Immanuel, 1974a, *The Modern World-System*, Academic, New York.

Wallerstein, Immanuel, 1974b, *Dependence in an interdependent world : The limited possibilities of transformation within the capitalist world economy*, African Studies Review, vol. 17, nr. 1, aprilie, pp. 1-26.

Wallerstein, Immanuel, 1990 [1974], *Sistemul mondial modern*, Editura Meridiane, Bucureşti.

Walzer, Michael, 1973, *Political Action : The Problem of Dirty Hands*, în Philosophy and Public Affairs, vol. 2, nr. 2, pp. 160-180.

Wandersman, A. ; Florin, P. ; Friedmann, R. şi Meier, R., 1987, *Who participates, who does not and why ?* , Sociological Forum, pp. 534-555.

Weber, Max, 1966, *The Theory of Social and Economic Organization*, The Free Press, New York.

Weber, Max, 1969, *The Theory of Social and Economic Organization*, Oxford University Press, New York.

Weber, Max, 1976, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, George Allen & Unwin, Londra.

Wechleser, B. şi Backoff, R.W., 1986, *Policy making and administraton in state agencies : Strategic management approaches*, Public Administration Review.

Weimer, David L. şi Vining, Aidan R., 1989, *Policy Analysis : Concepts and Practice*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Weiss, C.H., 1998, *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*, Prentice Hall, Upper Saddle River.

Wejnert, Barbara, 2005, *Diffusion, development and democracy*, American Sociological Review, vol. 70, pp. 53-81.

Welfling, Mary B., 1973, *Political Institutionalization : Comparative Analyses of African Party Systems*, Sage Professional Papers in Comparative Politics, 01-041, Beverly Hills.

Wellenius, Björn, 1993, *Telecommunications : World Bank experience and strategy*, World Bank Discussion Papers, nr. 192, Banca Mondială, Washington.

Welton, M., 2002, *Listening, conflict and citizenship : Towards a pedagogy of civil society*, International Journal of Lifelong Education, vol. 21, nr. 3, pp. 197-208.

Whipp, R. ; Adam, B. şi Sabelis, I. (coord.), 2001, *Making Time : Time and Management in Modern Organizations*, Oxford University Press, Oxford.

White, Anastasia M., 2003, *Lewin's action research model as a tool for theory building. A case study from South Africa*, Action Research, vol. 2, nr. 2, pp. 439-458.

Whyte, Anne (coord.), 2000, *Assessing Community Telecentres. Guidelines for Researchers*, IDRC, Ottawa.

Whyte, Foote W., 1991, *Participatory Action Research*, Sage Publications, Londra.
Whyte, Foote W. ; Greenwood, Davyd J. şi Lazes, Peter, 1991, Participatory action research : Through practice to science in social research, în Foote W. Whyte, *Participatory Action Research*, Sage Publications, Londra.
Wilensky, Harold L., 2002, *Rich Democracies : Political Economy, Public Policy and Performance*, University of California Press, Berkeley.
Williamson, Jeffrey, 2002, *Is protection bad for growth ? Will lobalization last ? Looking for answers in history*, studiu realizat pentru al XIII-lea Congres al IEHA, Buenos Aires.
Williamson, John, 1990, What Washington consensus means by policy reform, în John Williamson (coord.), *Latin American Adjustment : How Much Has Happened ?* , Institute for International Economics, Washington.
Williamson, John, 1994, *In Search of a Manual for Ttechnopols*, The political economy of policy reform, Institute for International Economics, Washington.
Williamson, John, 2000, *What should the World Bank think about the Washington consensus*, The World Bank Research Observer, vol 15, nr. 2.
Williams, P., 1986, Class constitution through spatial reconstruction ? A re-evaluation of gentrification in Australia, Britain and the United States, în N. Smith şi P. Williams (coord.), *Gentrification of the City*, Unwin Hyman, Londra.
Wilson, Ian, 2003, *The Subtle Art of Strategy : Organizational Planning in Uncertain Times*, Greenwood Press, Londra.
Wilson, William Julius, 1987, *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass and the Public Policy*, University of Chicago Press, Chicago-Londra.
Wilson, William Julius, 1996, *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*, Vintage Books, New York.
Winders, Ben, 1999, *The roller coaster of class conflict : Class segments, mass mobilization, and voter turnout in the U.S., 1840-1996*, Social Forces, nr. 77, pp. 833-862.
Wisner, Ben, 2003, Changes in capitalism and global shifts in the distribution of hazard and vulnerability, în Mark Peeling (coord.), *Natural Disasters and Development in a Globalizing World*, Routledge, Londra, New York.
Wong, C., 2006, *Indicators for Urban and Regional Planning : The Interplay of Policy and Methods*, Routledge, Londra.
Woodward, David şi Simms, Andrew, 2006, *Growth Isn't Working*, NEF, Londra.
Yearley, Steven, 1991, *The Green Case : A Sociology of Environmental Issues, Arguments and Politics*, Harper Collins Academic, Londra.
Yidan, Wang (coord.), 2000, *Public-Private Partnerships in Social Sector. Issues and Country Experiences in Asia and Pacific*, ADBI Publishing, Tokyo.
Yinger, J., 1995, *Closed Doors, Opportunity Lost : The Continuing Costs of Housing Discrimination*, Russell Sage Foundation, New York.
Yzerbyt, Vincent şi Schadron, Georges, 2002, *Cunoaşterea şi judecarea celuilalt*, Editura Polirom, Iaşi.
Young, Michael, 1958, *The Rise of Meritocracy*, Transaction Publishers, New Brunswick.
Young Y.-J., 2000, Education and development, în E. Borgatta şi R. Montgomery (coord.), *Encyclopedia of Sociology*, ed. a II-a, Macmillan Reference, New York, vol. II, pp. 741-755.
Zajac, Gary, 1996, *Beyond Hammurabi : A public service definition of ethics failure*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 6, nr. 1, pp. 145-160.
Zaman, Gheorghe, 2003, *Reforma instituţională a Uniunii Europene extinse*, INCE, Institutul de Economie Naţională, Studii şi cercetări economice.
Zamfir, Cătălin, 1976, *Indicatorii sociali de stare şi indicatorii sociali de satisfacţie*, Viitorul social, nr. 3.
Zamfir, Cătălin, 1981, *Filozofia istoriei*, Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti.
Zamfir, Cătălin, 1984, *Indicatori şi surse de variaţie a calităţii vieţii*, Editura Politică, Bucureşti.

Zamfir, Cătălin, 1987, *Structurile gândirii sociologice*, Editura Politică, Bucureşti.
Zamfir, Cătălin, 1990a, *Incertitudinea : o perspectivă psihosociologică*, Editura Ştiinţifică, Bucureşti.
Zamfir, Cătălin, 1990b, *Calitatea vieţii ca obiectiv politic*, Calitatea vieţii, vol. 1, nr. 1, pp. 5-20.
Zamfir, Cătălin, 1993, Democraţie, în Cătălin Zamfir şi Lazăr Vlăsceanu (coord.), *Dicţionar de sociologie*, Editura Babel, Bucureşti.
Zamfir, Cătălin (coord.), 1995, *Dimensiuni ale sărăciei 1994*, Editura Expert, Bucureşti.
Zamfir, Cătălin (coord), 1998/1999, *Politici sociale în România 1990-1998*, Editura Expert, Bucureşti.
Zamfir, Cătălin, 1999, *Spre o paradigmă a gândirii sociologice*, Editura Cantes, Iaşi.
Zamfir, Cătălin, 2000a, Programe de combatere a sărăciei la nivel comunitar, în Elena Zamfir (coord.), *Strategii antisărăcie şi dezvoltare comunitară*, Editura Expert, Bucureşti.
Zamfir, Cătălin, 2000b, Elemente pentru o strategie antisărăcie în România, în Elena Zamfir (coord.), *Strategii antisărăcie şi dezvoltare comunitară*, Editura Expert, Bucureşti.
Zamfir, Cătălin, 2001a, *Cele 72 de ore*, Revista de asistenţă socială, nr. 1, pp. 54-57.
Zamfir, Cătălin (coord.), 2001b, *Economia informală în România*, Creative ID, Bucureşti.
Zamfir, Cătălin (coord.), 2001c, *Sărăcia în România*, Creative ID, Bucureşti.
Zamfir, Cătălin, 2001d, *Situaţia sărăciei în România, dimensiuni, surse, grupuri de risc*, Revista Socială, nr. 2, Bucureşti.
Zamfir, Cătălin, 2004, *O analiză critică a tranziţiei. Ce va fi „după"*, Editura Polirom, Iaşi.
Zamfir, Cătălin, 2005, *Spre o paradigmă a gândirii sociologice*, Editura Polirom, Iaşi.
Zamfir, Cătălin, 2006a, „Dezvoltarea socială – câteva elemente teoretice", în Cătălin Zamfir şi Laura Stoica (coord.), *O nouă provocare : dezvoltarea socială*, Editura Polirom, Iaşi.
Zamfir, Catalin, 2006b, *Învinovăţirea ca instrument al normalizării sociale, dar şi al opresiunii : 10 critici la o nouă utopie*, Sociologie Românească, vol. 4, nr. 3, pp. 165-177.
Zamfir, Cătălin ; Chelcea, Septimiu ; Mărginean, Ioan şi Ştefănescu, Ştefan, 1980, *Dezvoltarea umană a întreprinderii*, Editura Academiei, Bucureşti.
Zamfir, Cătălin şi Preda, Marian (coord.), 2002, *Romii în România*, Editura Expert, Bucureşti.
Zamfir, Cătălin şi Stoica, Laura (coord.), 2006, *O nouă provocare : dezvoltarea socială*, Editura Polirom, Iaşi.
Zamfir, Elena, 1993, Indicatori subiectivi ai calităţii vieţii, în Cătălin Zamfir şi Lazăr Vlăsceanu (coord.), *Dicţionar de sociologie*, Editura Babel, Bucureşti, pp. 745-748.
Zamfir, Elena, 1995, Sărăcia : teorii şi factori, în Elena Zamfir şi Cătălin Zamfir (coord.), *Politici sociale. România în context european*, Editura Alternative, Bucureşti.
Zamfir, Elena (coord.), 2000a, *Strategii antisărăcie şi dezvoltare comunitară*, Editura Expert, Bucureşti.
Zamfir, Elena ; Bădescu, Ilie şi Zamfir, Cătălin (coord.), 2000b, *Starea societăţii româneşti după 10 ani de tranziţie*, Editura Expert, Bucureşti.
Zamfir, Elena şi Preda, Marian (coord.), 2000c, *Diagnoza problemelor sociale comunitare*, Editura Expert, Bucureşti.
Zamfir, Elena şi Zamfir, Cătălin (coord.), 1995, *Politici sociale. România în context European*, Editura Alternative, Bucureşti.
Zamfir, Elena (coord.), Preda, Marian şi Dan, Adrian, 2004, *Surse ale excluziunii sociale în România*, Revista de Asistenţă Socială.
Zapf, Wolfgang, 2000, *Social Reporting in the 1970s and in the 1990s*, Social Indicators Research, nr. 51 (1), pp. 1-15.
Zeletin, Şt., 1925/1991, *Burghezia română. Originea şi rolul ei istoric*, Editura Cultura Naţională, Bucureşti.
Zukin, Sharon, 1982, Loft living : Culture and capital, în *Urban Change*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
Zuo, J. şi Benford, R.D., 1995, *Mobilization processes and the 1989 Chinese democracy movement*, Sociological Quarterly, nr. 36, pp. 131-156.

Rapoarte şi studii

*** 1991, *Legitimation from the top to civil society : Politico-cultural change în Eastern Europe*, World Politics, nr. 44, pp. 49-80.
*** 1991, *Conjunctura economiei mondiale*, INEM, Bucureşti.
*** 1992a, The sociological and economic approaches to labor market analysis : A social structural view, în Mark Granovetter şi Richard Swedberg (coord.) *The Sociology of Economic Life*, Westview Press, Boulder, pp. 233-264.
*** 1992b, Evolution in economics and in the economic reform of the centrally planned economies, în Christopher Clague şi Gordon C. Rausser (coord.), *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, Blackwell, Cambridge, pp. 35-53.
*** 1992 [1957], The economy as instituted process, în Mark Granovetter şi Richard Swedberg (coord.), *The Sociology of Economic Life*, Westview Press, Boulder, pp. 29-51.
*** 1995, Searching for a centre that holds, în Mike Featherstone, Scot Lash şi Roland Robertson (coord.), *Global Modernities*, Sage Publications, Londra, pp. 140-154.
*** 1996a, *Varieties of Transition : The East European and East German Experience*, Polity Press, Londra.
*** 1996b, *Big bills left on the sidewalk : Why some nations are rich, and others poor*, Journal of Economic Perspectives, nr. 10, pp. 3-24.
*** 1998a, Justice sociale, în *Encyclopaedia Universalis France S.A.*, disponibilă la www.republique.ch/archives/2002-04/culture/justice-sociale.htm.
*** 1998b, Strategic planning, strategic budgeting, strategic leadership, în Jay M. Shafritz, *International Encyclopedia of Public Policy And Administration*, Westview Press, Boulder.
*** 2000, *What the change of system from socialism to capitalism does and does not mean*, Journal of Economic Perspectives, nr. 14, pp. 27-42.
*** 2002, *Harvard Business Review Interviews on Advances in Strategy*, Harvard Business School Publishing Corporation, Boston.
*** 2002, *Considerente privind procesul de descentralizare în România. Reforma administrativ--teritorială*, Institutul pentru Politici Publice, Fundaţia pentru o Societate Deschisă, Bucureşti.
*** 2004, *Barometrul funcţiei publice în România*, Institutul pentru Politici Publice, Bucureşti.
*** 2004, Primul document consultativ pentru Planul Naţional de Dezvoltare, 2007-2013.
*** 2006, *Democratising Capitalism ? The Political Economy of Post-Communist Transformations in Romania 1989-2001*, Manchester University Press, Manchester.
*** *Path dependence and privatization strategies in East Central Europe*, East European Politics and Societies, nr. 6, pp. 17-54.
*** ANRC, 2005, *TELECENTRE. Comunicaţii pentru toţi. Experienţa României în implementarea Serviciului Universal*, disponibil la 29 august 2006 pe http : //www.anrc.ro/Portals/57ad7180-c5e7-49f5-b282-c6475cdb7ee7/2005.11.16%20backgrounder%20SU.pdf#search=%22telecentru%22.
*** Banca Mondială, 2003, *România : Raport de Evaluare a Sărăciei*, vol. 2.
*** Banca Mondială, 2006, *Community Driven Development*, accesată la 11 noiembrie 2006, la http : //web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTCDD/0,,menuPK : 430167~pagePK : 149018~piPK : 149093~theSitePK : 430161,00.html.
*** Banca Naţională a României, 1991-2005, *Raport anual*.
*** Banca Naţională a României, 2007, *Buletin lunar 2/2007.*
*** CASPIS, 2002, Planul Naţional Antisărăcie şi promovare a incluziunii sociale (PNAinc), CASPIS, Guvernul României.
*** CASPIS, 2005, Planul Naţional Antisărăcie şi promovare a incluziunii sociale, 2006-2008, Bucureşti.
*** CASPIS, 2005, *Memorandumul Comun în domeniul incluziunii sociale, România*, disponibil pe http : //www.caspis.ro/downloads/JIM.pdf.

*** CASPIS, *Planul Naţional Antisărăcie şi promovare a incluziunii sociale*, Bucureşti, disponibil pe http : //www.caspis.ro/pagini/ro/pnainc.php.

*** CCS, 2004, *What is Civil Society ?* , disponibil la 8 noiembrie 2006 pe http : //www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm.

*** Center for Economic and Social Inclusion, *What is Social Inclusion ?* , disponibil pe http : //www.cesi.org.uk/kbdocs/socinc.doc.

*** CNCSIS-UEFISCSU, 2006, *Proiect-Strategie CDI pe perioada 2007-2013. Despre Foresight*, Bucureşti, disponibil la 29 decembrie pe http : //www.strategie-cdi.ro/index.php ? id = 166.

*** Commission of the European Communities, Bruxelles, 2005, *Sustainable Development Indicators to Monitor the Implementation of the EU Sustainable Development Strategy*, disponibil pe http : //ec.europa.eu/sustainable/docs/sec2005_0161_en.pdf.

*** Consultative Group on International Agricultural Research, 1995, *Renewal of the CGIAR : Sustainable Agriculture for Food Security in Developing Countries. Ministerial-Level Meeting, Lucerne, Switzerland, February 9-10*, CGIAR Secretariat, Washington.

*** Council of the European Commission, 2001, *Joint Report on Social Inclusion – Part 1 : The European Union*, including Executive Summary, disponibil pe europa.eu.int/comm/employment _social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm.

*** Council of the European Union, 2006, *Renewed EU Sustainable Development Strategy*, Bruxelles, disponibil pe http : //register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10117.en06.pdf.

*** Council of the European Union, 2007, *Joint Report on Social Inclusion and Social Protection*, Bruxelles disponibil pe http : //register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st06/st06694.en07.pdf ; europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm.

*** DFID, 2002, *Tools for Development. A Handbook for Those Engaged in Development activity*, version 15, disponibil pe http : //www.dfid.gov.uk/pubs/files/toolsfordevelopment.pdf.

*** DFID, 2005a, *Guidance on Evaluation and Review for DFID Staff*, Evaluation Department.

*** DFID, 2005b, *Monitoring and Evaluating Information and Communication for Development (ICD) Programmes*.

*** *Diagrama Fonduri Structurale*, disponibilă pe www.infoeuropa.ro.

*** Edmonton Social Planning Council, 2002, *Tracking the Trends : Social Health*, Community Trends Working Group, Edmonton.

*** Engels, Friedrich, 1947, *Anti-Duhring, Herr Eugen Dühring's Revolution in Science*, Progress Publishers, disponibil pe http : //www.marxists.org/archive/marx/works/1877/anti-duhring.

*** ESPON Project 3.2, 2006, *Spatial scenarios and orientations in relation to the ESDP and Cohesion Policy*, Third Interim Report, disponibil pe http : //www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/260/716/index_EN.html.

*** 1980, *Etude sur la situation economique et sociale de l'Asie et du Pacifique en 1979*, Nations Unies, Bangkok.

*** European Comission, 2006, *Portfolio of Overarching Indicators and Streamlined Social Inclusion, Pensions and Health*, disponibil pe http : //ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/indicators_en.pdf.

*** European Commission, *Employment, Social Affairs and Equal opportunities, Social Inclusion* (site-ul Social Inclusion), disponibil pe http : //ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/index_en.htm.

*** European Commission, *Employment, Social Affairs and Equal opportunities, Progress*, (site-ul Progress), disponibil pe http : //ec.europa.eu/employment_social/progress.

*** European Commission, 2007, *Community Action Programme in the Sphere of Employment and Social Solidarity – Progress 2007, Annual Plan of Work*, disponibil pe http : //ec.europa.eu/employment_social/progress/docs/programme2007_en.pdf.

*** European Environment Agency, 2006, *Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge*, p. 17, disponibil pe www.eea.europa.eu.

*** European Union Presidency, 2000, *Conclusions of the Lisbon European Council*, disponibil pe http : //ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm.

*** Fundaţia pentru Dezvoltarea Societăţii Civile, 2001, *Making Civil Society Work*, disponibil pe http : //www.idee.ro/public%20affairs/civilsoc/Making%20Civil%20Society%20Work.zip.

*** Guvernul României, 2002, *Planul Naţional Antisărăcie şi promovare a incluziunii sociale*, Bucureşti.

*** Guvernul României, 2003, *Raport asupra Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului*, Bucureşti.

*** Guvernul României, 2005, *Planul Naţional de Dezvoltare 2007-2013*, Bucureşti.

*** Guvernul României, 2006, *Strategia pentru imbunătăţirea sistemului de elaborare, coordonare şi planificare a politicilor publice la nivelul administraţiei publice centrale*, Bucureşti.

*** HG nr. 705/3.06.2002.

*** HG nr. 829/31.06.2002.

*** HG nr. 1827/2005.

*** ILO, 2006, *CIARIS*, Learning and Resource Centre on Social Inclusion, disponibil pe www.ilo.com.

*** INCD URBANPROIECT, 2004, *Model conceptual şi metodologic pentru stabilirea sistemului de relaţii specifice planificării strategice regionale în România din perspectiva dezvoltării durabile a zonelor funcţionale/metropolitane şi a aglomeraţiilor urbane*, vol. 1, *Sinteza cercetării*, Bucureşti.

*** Institutul Naţional de Statistică, 2005, *Anuarul Statistic al României*.

*** *Joint Report on Social Inclusion – Part 1 : The European Union, Including Executive Summary*, disponibil pe www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm.

*** European Commission and Government of Romania, 2005, *Joint Inclusion Memorandum of Romania*.

*** Legea nr. 58 din 1 noiembrie 1974 privind sistematizarea teritoriului şi localităţilor urbane şi rurale publicată în Buletinul Oficial nr. 135 din 1 noiembrie 1974.

*** Legea nr. 315 din 28 iunie 2004 privind dezvoltarea regională în România, publicată în Monitorul Oficial nr. 615/2004.

*** Legea nr. 350 din 6 iulie 2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul publicată în Monitorul Oficial nr. 373 din 10 iulie 2001.

*** Legea nr. 351 din 6 iulie 2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului naţional (PATN) – secţiunea a IV-a : Reţeaua de localităţi, publicată în Monitorul Oficial nr. 408/2001.

*** Legea nr. 151/1998 privind dezvoltarea regională în România.

*** Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România, publicată în Monitorul Oficial, nr. 577, din 29 iunie 2004.

*** Ministerul Agriculturii, Pădurilor şi Dezvoltării Rurale, 2007, *Programul de Dezvoltare Rurală din România 2007-2013*, Bucureşti.

*** Ministerul Educaţiei şi Cercetării, 2005, *Raport asupra stării sistemului de învăţământ*, Bucureşti.

*** Ministerul Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei, Bucureşti, 2005, *Memorandumul Comun în Domeniul Incluziunii Sociale*, disponibil pe http : //ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/romania_en.pdf.

*** Ministerul Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei, 2006, *Raport naţional strategic privind protecţia socială şi incluziunea socială*, Bucureşti.

*** Ministerul Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei, 2006, *National Strategic Report Concerning Social Protection and Social Inclusion*, disponibil pe http : //ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/romania_en.pdf.

*** Monitorul Oficial nr. 64/2006, http : //www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.frame.

*** NORAD, 1999, *The Logical Framework Approach, Handbook for Objectives-Oriented Planning*, ed. a IV-a.

*** OECD, 1995, *Governance in Transition : Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris.

*** OECD, 2001, *Engaging Citizens in Policy Making*, Information, Consultation and Public Participation, Paris.
*** OECD, 2003a, *The Future of Rural Policies*, Paris.
*** OECD, 2003b, *Environmental Indicators. Development, Measurement and Use*, Paris, disponibil pe http : //www.oecd.org/dataoecd/7/47/24993546.pdf.
*** OECD, 2003c, *Governance of Public Research : Toward Better Practices*, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Publication Service, Paris.
*** OECD, 2005, *Evaluating Public Participation in Policy Making*, Paris.
*** OSCE, 1990, *Carta de la Paris pentru o Nouă Europă*, disponibilă la www.osce.org/item/4047.html.
*** PNUD (OESP), 1997, *Results Oriented Monitoring and Evaluation. A Handbook for Programme Managers*, disponibil pe http : //www.undp.org/eo/documents/mec13-15.htm.
*** PNUD, 2002, *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*, disponibil pe www.undp.org.
*** PNUD, 1995-2005, *Raportul naţional al dezvoltării umane, România*.
*** Project Management Institute, Inc., 2004, *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*, Project Management Institute, Inc., Newtown Square, Pa.
*** *Resolution no. 2 on the European regional/spatial planning charter*, adoptată la 20 mai 1983, în cadrul Conferinţei Europene a Miniştrilor Responsabili de Planificare Regională (CEMAT) din Torremolinos, Spania, 19-20 mai 1983, http : //www.coe.int/t/e/cultural_co-operation/environment/cemat/list_of_conferences/071_resol1983.asp.
*** SAPRIN, *Adjustment Debate Leaves World Bank Behind*, raport realizat de Comitetul Executiv.
*** SAPRIN pentru Social Watch, 2000, www.saprin.org/SocWatch2000.htm.
*** Social Protection Committee, 2001, *Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion*, disponibil pe http : //ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jan/report_ind_en.pdf.
*** The World Bank Infrastructure Group, 2000, *The need for a new urban strategy for the Bank*, în Cities in Transition : World Bank Urban and Local Government Strategy, Urban Development, New York, pp. 31-40.
*** UNDP, 2005a, *Local Sustenaible Development*, National Human Development Report, New York, disponibil pe www.undp.org.
*** UNDP, 2005b, *Human Development Report*, United Nations Development Programme, New York, p. 388.
*** United Nations, 1989, *Handbook in Social Indicators*, UNRISD, New York, *Visible hands : Taking responsibility for social development*, Geneva, 2000, The Next Step in Social Development.
*** United Nations, 1992a, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, New York, disponibil pe http : //www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126--1annex1.htm.
*** United Nations, 1992b, *Agenda 21*, New York, disponibil pe http : //www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm.
*** United Nations, 1992c, *Partners in Rural Poverty Alleviation : NGO Cooperation*, United Nations Interagency Committee on Integrated Rural Development, New York.
*** United Nations, 1997, *The United Nations Handbook the Office of Evaluation and Strategic Planning*, New York.
*** United Nations, 2000, *Millennium Development Goals Indicators. The Official United Nations Site for MGD Indicators. Millennium Indicators Database*, United Nations Statistical Division, New York.
*** United Nations, 2001, *Indicators of Sustainable Development : Guidelines and Methodologies*, New York, disponibil pe http : //www.un.org/esa/sustdev/publications/indisd-mg2001.pdf.
*** United Nations, 2004, *Basic Facts about United Nations*, New York.
*** United Nations, 2005, *Raportul Dezvoltării Umane*, New York.
*** United Nations, 2006, *The Millennium Development Goals Report*, New York, disponibil pe http : //unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf.

*** United Nations publication, 1999, *Social Dimensions of Economic Development and Productivity : Inequality and Social Performance*, New York.
*** United Nations Foundation, 2003, *Understanding Public – Private Partenrship*, disponibil pe www.undp.org.
*** UNFPA, 2004, *Programme Manager's Planning, Monitoring & Evaluation Toolkit*, Tool Number 1 : Glossary of Planning, Monitoring & Evaluation terms.
*** United States Government Accountability Office, 2004, *Informing Our Nation : Improving How to Understand and Assess the USA's Position and Progress*, Washington.
*** USAID, 1996, *Performance Monitoring and Evaluation*, nr. 1, Center for Development information and Evaluation.
*** Vancouver City Council, 2005, *Policy Report : Social Development*, disponibil pe http :// www.city.vancouver.bc.ca/ctyclerk/cclerk/20050524/documents/p1.pdf.
*** World Bank, 1998, *The 1998 World Development Report – Knowledge for Development*, Washington.
*** World Bank, 2000, *World Development Report*, Oxford University Press, New York.
*** World Bank, 2001, „Helping poor people manage risk", cap. 8, *World Development Report 2000/2001*, disponibil pe www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/ch8.pdf.
*** World Bank, 2002a, *Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union.*
*** World Bank, 2002b, *World Bank Annual Report. Meeting the Poverty Challenge : The World Bank's Goals and Strategies*, disponibil la 1 noiembrie 2006 pe http ://www.worldbank.org/html/extpb/2002/chap0100.htm.
*** World Bank, 2003, *Romania : Poverty Assessment*, Report no. 26169 – RO.
*** World Bank, 2004, *Monitoring & Evaluation : Some Tools, Methods & Approaches*, disponibil pe www.worldbank.org/oed/ecd/.
*** World Bank, 2006a, *The World Bank Participation Sourcebook*, disponibil la 29 iunie pe http ://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sb0100.htm.
*** World Bank, 2006b, *Conducting Quality Impact Evaluations Under Budget, Time and Data Constraints*, disponibil pe www.worldbank.org/, Building Government Monitoring and Evaluation Systems Independent Evaluation Group.htm.
*** World Bank, 2006c, *Where is the Wealth of Nations ? Measuring Capital for the XXI Century*, Washington.
*** World Development Report, 1998, *Knowledge for development*, disponibil pe www.worldbank.org.
*** World Development Report, 2000-2001, *The nature and evolution of poverty*, disponibil pe www.worldbank.org.
*** Wikipedia, 2006, SMART (project management), The Free Encyclopedia, http ://en.wikipedia.org/.

Resurse Internet

www.arcromania.ro
http ://anaf.mfinante.ro/wps/portal
www.bitc.org.uk
www.bsr.org
www.car.ro
http ://www.cjtimis.ro/adetim/Proiecte_realizate.pdf
www.crest.ro
www.csreurope.org

www.csrquest.net
www.csr-romania.ro
http : //discutii.mfinante.ro/static/10/pnd/Sinteza_CSNR20apr2006.htm
http : //ec.europa.eu/regional_policy/intro/working1_en.htm
http : //ec.europa.eu/regional_policy/atlas/factsheets/pdf/fact_eu25_ro.pdf
www.frds.ro
www.ipp.ro
http : //www.ilo.org/ciaris/
http : //www.irisprojects.umd.edu/socat/index.htm
http : //www.lda.ro
www.library.uq.edu.au/training/citation/harvard.html
http : //modernizare.mai.gov.ro
www.oecd.org
www.sgg.ro
www.telecentru.ro
www.unglobalcompact.org
www.worldbank.com/data
http : //www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/whatsc.htm

Index

Asteriscul indică paginile la care se găseşte articolul din corpus corespunzător intrării respective.

A

Acţiune colectivă 19-27*, 89, 91-93, 96, 116, 125, 152-153, 157, 174, 178, 199, 201, 291, 331, 336, 373-375, 380, 421-423, 425, 464, 499, 539, 562, 590
Administraţie publică 27-31*, 33, 47, 66, 110, 125, 127-131, 143, 146-151, 167, 192-193, 206-207, 270, 280, 340-341, 349-350, 409, 412, 414-416, 419, 425-426, 446, 452, 473-482, 496, 502, 511, 604
Analiza costurilor 31-35*, 47, 204, 454
Analiza de impact 35-44*, 214, 448
Analiza nevoilor 44-53*, 155
Arie de responsabilitate 53-54*, 161-162, 216
Atribuirea socială a vinovăţiei 54-59*

B

Banca Mondială ca actor al dezvoltării sociale 60-68*, 94-95, 147, 153, 196, 378, 485
Benchmarking 68-70*
Birocraţie/Birocratizare 27-31, 70-76*, 98, 116, 136, 167, 175, 197, 207, 216, 232, 235, 263, 291, 338-339, 341, 349-350, 352, 386, 415, 421, 425, 430, 439, 450, 460, 476, 530, 545, 569, 589, 592

C

Cadrul logic (*logical framework*) 77-81*
Calitatea vieţii 32, 45, 81-86*, 88, 158, 171-172, 185, 342, 355, 357-358, 360, 412, 425, 438, 443, 516, 587-588
Capital simbolic 86-88*
Capital social 26, 89-97*, 124, 149, 153-154, 157, 177-178, 196-197, 201, 225, 278, 291, 301, 328, 355-356, 420, 423, 440, 456, 473, 486, 566, 568-570, 588
Capital uman 86-87, 93, 97-104*, 157, 195-196, 202, 355-356, 401, 566-568, 604, 612
Cercetare acţiune 105-110*, 163
Clasă socială 110-116*, 181-182, 271-274, 277-278, 286, 315-316, 318, 388, 579, 595, 611
Comunitate 23, 26, 32, 45-47, 49-50, 56, 67, 69-70, 79, 81, 83, 86-87, 89, 91-98, 105-108, 116-125*, 139, 144, 149-152, 154-158, 173, 175-178, 182-183, 186-187, 190, 193, 198, 201, 204-205, 208, 210, 215-217, 226, 229, 231, 233-235, 239, 241, 252-257, 259, 263-264, 266, 271, 273, 277, 281-282, 286, 288, 290-295, 297-299, 301, 316-317, 320, 332, 336-337, 342, 345, 352, 355, 357, 360-361, 365, 382, 389, 392, 399, 405-406, 409-411, 415-416, 420-421, 423-424, 426, 430-431, 438, 440, 445-446, 450, 452, 465-467, 473-474, 477-478, 484, 495, 497, 499, 501-503, 506, 508-511, 515-516, 518, 520, 522, 526, 528-529, 534, 538-539, 541, 554-556, 561-562, 567-576, 585, 597, 600-603
Consultare publică 125-131*, 237, 346, 602
Contractare socială 131-134*, 418
Cultura organizaţională ca factor al dezvoltării 134-136*, 206
Cunoaştere ştiinţifică, cunoaştere instituţională 67, 106, 136-139*, 600

D

Democratizare instituţională 140-144*
Democraţie 30-31, 50, 58, 140-143, 144-146*, 192, 257, 283, 285, 290, 314, 339-340, 345, 352-353, 379, 383, 385, 387-388, 408,

420-422, 424, 456, 484, 486, 498, 529-530, 539-541, 570, 578, 587-591, 595, 598
Descentralizare 75-76, 146-152*, 168, 175, 191, 194, 199, 245, 265, 269, 372, 386, 409, 412, 425-426, 441, 443, 452, 465, 475, 477-480
Dezvoltare comunitară participativă 23, 45-46, 50, 86, 96, 152-157*, 176-177, 204, 225, 231, 255-256, 299, 473-474, 556, 566-567, 569
Dezvoltare durabilă 45, 82, 158-161*, 168, 180, 185, 192, 267, 308, 378, 389, 401, 404, 508, 576, 602, 608
Dezvoltare instituţională 161-163*, 304, 411
Dezvoltare organizaţională 162, 163-168*, 177, 201, 435, 468, 526
Dezvoltare rurală 152, 154, 168-172*, 267-268
Dezvoltare socială 46-47, 54, 76, 89, 93-96, 110, 116, 142, 144-146, 148, 153, 163, 173-178*, 195, 198, 229, 234, 240, 257, 278, 282, 286, 291-292, 299, 306, 311-314, 318-319, 342, 352, 354-356, 358, 362, 378-380, 401, 409-410, 419, 437, 454-455, 464, 467, 475, 485, 501, 506, 510-511, 514-515, 535, 537, 565, 576-578, 581, 583, 585, 587-588, 598, 605, 608
Dezvoltare socială şi riscuri ecologice 178-185*, 267, 602
Dezvoltare urbană 185-194*, 273, 530

E

Educaţia ca instrument al dezvoltării sociale 195-202*, 602
Eficacitate 30-32, 46, 50, 68, 72, 162, 164, 189, 203-205, 213, 215, 217, 227, 258, 260, 332, 335, 341, 353, 392, 464, 477, 481, 526-527, 535, 606-607
Eficienţă 26-27, 29-31, 33-36, 46-47, 55, 63, 66, 70-74, 76, 80, 89-92, 94, 103, 131-132, 134, 142-144, 146-147, 149, 153-154, 159, 161-165, 167-168, 175, 181, 189-190, 193-194, 196-197, 199, 202, 203-205*, 209, 211-213, 216-217, 227, 258, 260-262, 265, 270, 273, 287, 292, 295, 298-299, 302, 305, 307, 320, 324, 327, 332, 334, 341, 346-347, 349-353, 359, 377, 379-381, 391-394, 412-413, 415-416, 418, 421, 423, 425, 430, 436, 440, 444, 448, 454, 456-457, 460, 464, 475-476, 479-481, 488, 495, 508-511, 513-514, 518-519, 524, 538, 541-542, 556, 564-565, 580, 585, 589, 605, 609
Etica deciziilor în organizaţii 205-212*
Evaluare 32-36, 38-39, 43-52, 54, 68, 77, 80-86, 89, 95, 105, 126, 130-132, 138, 142, 151-152, 154-157, 161, 164, 167, 175, 187, 192, 198, 200, 202-205, 209, 213-218*, 255-256, 259-260, 262, 270, 291, 298, 305, 307-308, 310, 312, 314, 323, 338, 343, 346-347, 354, 356, 360-361, 363-369, 378, 390-392, 394-395, 397, 407, 410-411, 416-417, 419-420, 426, 428, 431, 433-434, 437-439, 441, 443-444, 448, 453, 455, 464-468, 476, 497, 513, 515-521, 527-529, 537, 546, 554, 563, 573, 591, 594, 603
Evaluare centrată pe utilizare 219-225*
Evaluare participativă 225-233*
Excluziune morală 55, 206, 210, 233-239*
Excluziune socială 97, 160, 162, 189-190, 192-193, 199-201, 239, 240-254*, 277, 291-297, 302, 319, 322, 327-328, 358-359, 409, 438, 516, 518-519, 521, 556, 588

F

Facilitator comunitar 153, 255-257*, 473-474, 502
Fazele procesului dezvoltării sociale 257-260*
Focalizare 46, 66-67, 138, 149, 156, 244-245, 260-265*, 321, 329, 451, 556, 585
Fonduri structurale 151, 266-270*, 603

G

Gentrificare 190, 271-278*, 317
Ghetou şi ghetoizare 279-281*, 315, 317, 329, 533-534, 558
Globalizare 27, 75, 131, 147, 161, 165, 167, 190-191, 281-286*, 317, 325, 374, 412-413, 510, 548, 567, 578, 586-588
Grupuri de interese 96, 232, 266, 287-291*, 349, 352, 486, 503-504, 535
Grupuri/societăţi/zone aflate în criză/dificultate 291-299*, 455

I

Incluziune socială 162, 187, 192, 197, 240, 294-295, 297, 300-305*, 307, 356-357, 361, 420, 448, 517-518, 525, 554-556, 585, 588, 602-604
Indicatori ai incluziunii sociale 300, 305-312*
Indicatori ai învinovăţirii – indicatori ai capacităţii de dezvoltare socială a societăţilor 312-314*, 354-358, 467

Inegalităţi de locuire 281, 315-317*
Inegalităţi economice 112, 183, 195, 317-329*, 458, 607
Instituţii 22, 30, 35, 40, 46-47, 53-65, 67-70, 73, 76, 79, 82, 84, 89, 92-93, 95-96, 106, 110, 113, 115, 119, 121, 126-131, 135-139, 141-144, 151, 153-155, 161-162, 167-159, 172-175, 180, 191, 195, 197-198, 201-202, 212, 214, 216-219, 221-222, 225, 227, 229, 233, 242-245, 250-251, 254, 257, 259, 265-266, 270, 278, 280, 282, 284, 286, 289, 292, 294-296, 298, 302, 304, 306, 312-314, 317, 322, 329-337*, 338-341, 346, 349-353, 355-356, 370, 376-392, 399-401, 405, 408-414, 418-421, 427-436, 442-443, 446, 453-456, 459, 462, 468, 473, 475-481, 483-487, 489, 493, 496-498, 501-502, 505, 511-512, 525-526, 528-529, 535-538, 540-541, 550-553, 556-557, 563, 566, 571, 573, 577, 580, 588-592, 594-595, 598-601, 603, 606-608
Instituţionalizare 70, 91, 142-143, 164, 329-330, 333-334, 336-337, 338-341*, 348, 351-352, 437, 450, 542, 596
Interes public 96, 127, 130-131, 176, 261, 264, 342-349*, 391, 445, 447, 503-505
Izomorfism instituţional 339, 349-353*

M

Măsurarea dezvoltării sociale : indicatori ai dezvoltării sociale 83, 354-358*, 467
Măsurarea dezvoltării sociale : indici compoziţi de dezvoltare socială 264, 358-363*
Metode calitative utilizate în evaluare 215, 363-368*
Metode de prognoză : Delphi 215, 369-372*, 454
Misiune/viziune 372*
Mişcări sociale 91, 314, 373-380*, 423, 577
Modele ale dezvoltării sociale în istoria sociologiei româneşti 380-390*
Monitorizare 46, 53, 69, 77, 80, 83, 91, 95, 98, 128, 130-132, 151, 155, 157, 160, 172, 212-213, 215, 253, 259-260, 302, 304-306, 308, 310-312, 337, 348, 356-357, 360, 390-394*, 411, 414, 416-417, 420, 428, 433, 438, 443, 445, 465-468, 476, 478, 480, 485, 489, 496, 500-501, 514, 553-555, 573, 598, 603

N

Negociere 24, 54, 65, 81, 169, 214, 218-220, 223, 226, 228-229, 268-269, 285, 340, 344-346, 375, 395-398*, 408-410, 415-416, 459, 477, 485, 490, 495-498, 591, 603

O

Obiective 30, 32-33, 35, 37, 45-46, 52, 59-61, 63, 65-66, 69, 75, 77-79, 81, 83-84, 86, 96, 101-102, 126, 132-134, 138, 144, 151, 154-155, 158-160, 162, 164, 170-171, 173-174, 188-190, 192, 198-200, 202-203, 208-209, 213-218, 221, 223, 225-227, 230, 240, 257-262, 266, 268, 270, 287-288, 295, 297-298, 300, 303-308, 311, 319-320, 340, 350, 354, 356-359, 361, 369-370, 372-374, 376-379, 389-391, 393-394, 397, 399-401*, 402-405, 408, 413, 415, 417-420, 425-426, 429-435, 437-440, 442-443, 445, 447-448, 451-452, 457, 463, 465-470, 473, 476-477, 486, 490-492, 494-496, 498, 505, 509, 513-514, 522, 528, 535-536, 539, 550-555, 588, 601, 603, 608
Organizaţia Naţiunilor Unite 62, 95, 356, 358, 362, 399, 401-407*, 437, 466, 484, 516, 540, 554-555, 564, 568, 600, 603

P

Parteneriat 67, 69-70, 106-107, 126, 131-133, 148, 151, 161, 168, 191-192, 213, 216-217, 229, 255, 257, 266, 269, 291, 304, 402, 404, 408-411*, 413-420, 427, 459, 468, 473-475, 477, 479, 537, 541, 572
Parteneriat public-privat 110, 131, 148, 193, 412-420*
Participarea şi dezvoltarea socială 420-425*
Plan de acţiune 163, 192, 203, 258, 300, 408, 425-428*, 495, 550-551, 553
Planificare strategică 147, 157, 162, 167, 213, 216-217, 258, 266, 268, 399, 425, 429-436*, 437, 441, 452, 465-466, 476, 510, 537, 549, 552, 555
Planificare teritorială 188, 193, 436-443*, 466
Politici publice 127-128, 206, 287, 342, 346, 348, 350, 418, 428, 444-446*, 448, 477-479, 496, 502, 536
Politici sociale 437, 447-452*, 495, 515, 517-519, 534, 542-544
Priorităţi 31, 46, 54, 64, 142, 155, 159, 162, 185, 191-192, 213, 236-237, 257, 259-260, 266-267, 269-270, 301-304, 306, 345, 363, 396, 399-401, 407, 410, 423, 432, 434, 441, 452-454*, 457, 464-467, 475, 478-480, 490,

503, 505, 513, 516, 536, 553, 555, 582, 591, 602, 604, 608
Probleme sociale 177-178, 180-181, 185, 189-190, 193, 248, 257, 259, 286, 292, 312, 331, 355, 357, 384, 409, 434, 437, 445, 455-464*, 465, 468, 507, 510, 514, 524, 535
Proces planificat de schimbare 163, 464-467*
Program/proiect de dezvoltare socială 79-80, 163, 258, 453, 467-472*
Promotor local 255, 473-474*

R

Reforma administraţiei publice 130, 147, 151, 412, 473, 475-482*, 604
Reforma – România în perioada de tranziţie 64, 115, 127, 147, 258, 286, 482-499*, 589, 598-600
Relaţii iniţiator-agent 26, 149, 499-505*
Responsabilitatea socială a corporaţiilor 410, 506-510*, 603
Risc 26, 36, 40, 42, 46, 48, 59, 66, 69, 88, 96, 103, 113, 135, 139, 149, 157, 160-161, 167, 178, 180, 182-184, 190, 199, 201-202, 204, 206, 209, 215, 217-219, 231-233, 235, 242, 246, 248-249, 252, 259, 261, 263, 265-267, 280, 282, 285-286, 291-297, 299, 301-304, 306, 311, 319, 326-327, 329, 345, 349, 396, 405, 411, 415, 422, 431, 435, 440-441, 443, 449-450, 455, 469, 498-501, 505, 510-514*, 521, 524-525, 527, 542, 547, 573-575, 583, 585, 596, 602, 611

S

Sărăcie 40, 47, 51, 56, 63, 65-67, 88, 86, 103, 114, 151, 153, 159-162, 169, 174, 183, 186, 189-191, 198, 200, 202, 215, 238, 240-245, 247, 249-251, 257-258, 264-265, 279-281, 286, 292-304, 306-311, 317, 319-320, 322, 327, 329, 343, 356-357, 360-361, 372, 379, 402-404, 418-419, 427, 432, 436-437, 440, 442, 448, 450-451, 485, 515-522*, 533-534, 550-556, 565, 584, 587-588, 594, 602
Schimbare de sistem 465, 523-525*, 589, 592, 596
Schimbare organizaţională 110, 465, 467, 525-529*
Schimbare socială prin lege 54, 83, 88, 97, 105, 107-108, 123, 145, 173, 225, 256, 313-314, 344, 349, 373, 378, 455, 465-466, 520, 523, 529-530*, 577-579, 584, 598, 600, 605
Segregare socială şi spaţială 189-191, 242-243, 245, 279, 315, 317, 530-534*
Sistem politic 30, 110, 112, 141-143, 177, 188, 252, 287, 354, 374-376, 445, 481-482, 502, 535-539*, 540, 549, 589, 597
Societate civilă 71, 95, 144, 197, 229, 255, 291, 379, 381, 403, 412-413, 418, 422, 473, 475, 478-479, 486, 519, 537, 539-541*, 603
Statul bunăstării 30, 174-176, 198, 241, 326-327, 412, 451, 460, 475, 541-548*, 581, 583, 607
Strategie 53-54, 63, 67, 70, 76, 92, 94-95, 105-110, 121, 126, 129, 133, 137-139, 147, 152-159, 161-164, 166-168, 171-175, 177, 187-189, 191-192, 194, 200, 203, 211, 213, 216-218, 220, 227, 237, 242-243, 245, 253-260, 266-270, 285, 294, 299-306, 308, 310-313, 320, 332, 338, 351-352, 358, 364, 366, 369-370, 372, 379, 381-383, 389-390, 392-393, 395, 397, 399, 403, 405-409, 411, 414, 419, 425, 427-439, 441-443, 446, 452-456, 462, 465-467, 469, 473, 475-480, 482, 486, 489, 491-492, 495-498, 503, 506, 508-511, 514-518, 522-525, 528-530, 536-538, 549-553*, 554-555, 562, 583-585, 591, 594-595, 598-600, 602-603
Strategii antisărăcie 162, 258, 302, 306, 515-516, 550, 553-556*
Structură urbană 274, 531, 533-534, 556-562*
Subdezvoltare 174, 176, 188, 202, 257, 337, 355, 378, 422, 498, 562-566*, 582-583, 585

T

Telecentru 567-575*
Teorii ale dezvoltării sociale 576-588*
Teorii asupra tranziţiei economice şi politice de sistem, de la socialism la capitalism 482, 588-597*, 600
Tranziţia ca proces istoric în Europa Centrală şi de Est 482, 597-600*

U

Uniunea Europeană ca factor al dezvoltării sociale 601-604*

V

Valori ale dezvoltării sociale : echitate şi justiţie socială 342, 377, 605-608*
Valori ale dezvoltării sociale : egalitatea oportunităţilor educaţionale şi sociale 198, 342, 609-612*

Cuprins

Prezentarea autorilor 5
Lista intrărilor 9
Lista abrevierilor 13
Prefaţă (Cătălin Zamfir) 17
Enciclopedia dezvoltării sociale 19
Bibliografie 613
Index 657

COLLEGIUM
Sociologie. Antropologie

au apărut :

Elisabeta Stănciulescu – *Sociologia educaţiei familiale* (vol. I, II)
Traian Rotariu, Petru Iluţ – *Ancheta sociologică şi sondajul de opinie*
Gilles Ferréol (coord.) – *Dicţionar de sociologie*
Ion I. Ionescu – *Sociologii constructiviste*
Petru Iluţ – *Abordarea calitativă a socioumanului*
François de Singly, Alain Blanchet, Anne Gotman, J.-C. Kaufmann – *Metode ale anchetei sociologice : chestionarul şi interviul*
Ştefan Buzărnescu – *Sociologia civilizaţiei tehnologice*
François Laplantine – *Descrierea etnografică*
Petru Iluţ – *Iluzia localismului şi localizarea iluziei. Teme actuale de psihosociologie*
Claude Rivière – *Socio-antropologia religiilor*
Gary King, Robert Keohane, Sidney Verba – *Fundamentele cercetării sociale*
Max Weber – *Teorie şi metodă în ştiinţele culturii*
Ioan Mărginean – *Proiectarea cercetării sociologice*
Traian Vedinaş – *Introducere în sociologia rurală*
Petru Iluţ – *Sinele şi cunoaşterea lui. Teme actuale de psihosociologie*
Marie-Odile Géraud, Olivier Leservoisier, Richard Pottier – *Noţiunile-cheie ale etnologiei. Analize şi texte*
Marian Preda – *Politica socială românească între sărăcie şi globalizare*
Émile Durkheim – *Regulile metodei sociologice*
Albert Ogien – *Sociologia devianţei*
Traian Rotariu – *Demografie şi sociologia populaţiei. Fenomene demografice*
Ioan Mihăilescu – *Sociologie generală. Concepte fundamentale şi studii de caz*
W. Richard Scott – *Instituţii şi organizaţii*
Irina Culic – *Metode avansate în cercetarea socială. Analiza multivariată de interdependenţă*
Petru Iluţ – *Valori, atitudini şi comportamente sociale. Teme actuale de psihosociologie*
Cătălin Zamfir – *O analiză critică a tranziţiei. Ce va fi „după”*
Gilles Ferréol, Guy Jucquois (coord.) – *Dicţionarul alterităţii şi al relaţiilor interculturale*
Robert K. Yin – *Studiul de caz. Designul, analiza şi colectarea datelor*
Richard A. Krueger, Mary Anne Casey – *Metoda focus grup. Ghid practic pentru cercetarea aplicată*
Ronald F. King – *Strategia cercetării. Treisprezece cursuri despre elementele ştiinţelor sociale*

Petru Iluţ – *Sociopsihologia şi antropologia familiei*
Dumitru Sandu – *Dezvoltare comunitară. Cercetare, practică, ideologie*
Cătălin Zamfir – *Spre o paradigmă a gândirii sociologice*
Mircea Agabrian – *Analiza de conţinut*
Adrian Hatos – *Sociologia educaţiei*
Cătălin Zamfir, Laura Stoica (coord.) – *O nouă provocare : dezvoltarea socială*
Marian Preda – *Comportament organizaţional*
Mihai Păunescu – *Organizare şi câmpuri organizaţionale. O analiză instituţională*
Robert Atkinson – *Povestea vieţii. Interviul*
Traian Rotariu, Petru Iluţ – *Ancheta sociologică şi sondajul de opinie. Teorie şi practică* (ediţia a II-a)
Amia Lieblich, Rivka Tuval-Mashiach, Tamar Zilber – *Cercetarea narativă. Citire, analiză şi interpretare*
Lazăr Vlăsceanu – *Sociologie şi modernitate. Tranziţii spre modernitatea reflexivă*
Vintilă Mihăilescu – *Antropologie. Cinci introduceri*
Jacques Coenen-Huther – *Sociologia elitelor*
Cosima Rughiniş – *Explicaţia sociologică*
Dumitru Sandu (coord.), Cosmin Câmpean, Lucian Marina, Mihaela Peter, Vasile Şoflău – *Practica dezvoltării comunitare*
Cătălin Zamfir, Simona Stănescu (coord.) – *Enciclopedia dezvoltării sociale*

www.polirom.ro

Redactori : Ines Simionescu, Emanuel Grosu
Coperta : Carmen Parii
Tehnoredactor : Constantin Mihăescu

Bun de tipar : iunie 2007. Apărut : 2007
Editura Polirom, B-dul Carol I nr. 4 • P.O. Box 266
700506, Iaşi, Tel. & Fax (0232) 21.41.00 ; (0232) 21.41.11 ;
(0232) 21.74.40 (difuzare) ; E-mail : office@polirom.ro
Bucureşti, B-dul I.C. Brătianu nr. 6, et. 7, ap. 33,
O.P. 37 • P.O. Box 1-728, 030174
Tel. : (021) 313.89.78 ; E-mail : office.bucuresti@polirom.ro

Tiparul executat la S.C. LUMINA TIPO s.r.l.
str. Luigi Galvani nr. 20 bis, sect. 2, Bucureşti
Tel./Fax : 211.32.60, 212.29.27, E-mail : office@luminatipo.com

Sociologie
Antropologie

Cătălin Zamfir
Simona Stănescu
(coordonatori)

ENCICLOPEDIA DEZVOLTĂRII SOCIALE

Ca răspuns la inițiativa unor instituții internaționale de a elabora o serie de programe de dezvoltare socială la nivel mondial, național, regional și local, în anul 2005, în România s-a creat un consorțiu interuniversitar având ca obiectiv lărgirea competențelor specialiștilor angajați în dezvoltarea socială. Unul dintre proiectele consorțiului, *Enciclopedia dezvoltării sociale* cuprinde peste 100 de termeni reprezentând concepte și metode ale paradigmei dezvoltării sociale. Rolul *Enciclopediei* este de a servi ca instrument didactic esențial pentru profesori și studenții din toate centrele universitare – începând cu anul 2006, în programele facultăților de profil au fost introduse cursuri de dezvoltare socială – și ca reper important pentru specialiștii în domeniu.

„Faptul că această enciclopedie a fost elaborată în România nu este, așadar, o întâmplare. O asemenea enciclopedie este una dintre puținele lucrări de acest gen din lume. Ea a fost concepută nu doar ca un instrument pentru grupul restrâns de specialiști, ci și pentru a servi la promovarea unei *culturi a dezvoltării*, pentru a constitui o resursă a procesului didactic, universitar și postuniversitar, a clarificării competenței celor angrenați în procese de dezvoltare socială."

Cătălin Zamfir

Acțiune colectivă • Administrație publică • Birocrație/Birocratizare • Calitatea vieții • Capital uman • Descentralizare • Dezvoltare socială • Excluziune socială • Fonduri structurale • Globalizare • Incluziune socială • Instituționalizare • Mișcări sociale • Parteneriat public-privat • Politici publice • Reforma administrației publice • Societate civilă • Statul bunăstării • Teorii ale dezvoltării sociale • Valori ale dezvoltării sociale

Collegium

ISBN 978-973-46-0702-0

Editura POLIROM
www.polirom.ro

Foto copertă: © F1Online/Northfoto, © Northfoto